

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY****KOTA (Raj.)**

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन

INTERNATIONAL ORGANIZATION

Dr. M. P. ROY

M. A., Ph. D.

Head, Deptt. of Political Science

S. D. Govt. P. G. College, BEAWAR

PADAM BOOK COMPANY

JAIPUR-2

New Edition 1972-73

All Rights Reserved with the Publishers

Published by Padam Book Co., Jaipur.

Printed at Jhulelal Printers, Jaipur.

Price Rs. Thirty only

दो शब्द

‘अन्तर्राष्ट्रीय संगठन’ अन्तर्राष्ट्रीय जगत में सह-प्रतिष्ठित्व के प्रतीक हैं, मानव-सम्बन्धता के उन्नायक हैं। मानव-स्वभाव में सहयोग और सहजीवन के जो अकुर छिपे हैं, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन उन्हीं का एक व्यापक प्रयत्न सावर्भौम स्तर पर प्रसार है। प्रस्तुत वृत्ति इन्हीं अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की—विशेषकर राष्ट्रमण्डल और वर्तमान संयुक्त राष्ट्रसंघ की जीवन-गाथा है जो इनके धु धधे-उज्ज्वले, सैद्धान्तिक, व्यावहारिक, सभी पक्षों को चित्रित करती है।

हिन्दी भाषा में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन पर जो भी रचनाएँ उपलब्ध हैं, उनमें अधिकांशतः राष्ट्रमण्डल, संयुक्त राष्ट्रसंघ एवं क्षेत्रीय संगठनों के जन्म, गठन, विकास एवं कार्य-कलापों का ही चित्रण है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का सैद्धान्तिक परावल स्पष्ट नहीं किया गया है और विवेचना-पक्ष सिमित है। प्रस्तुत रचना इस अभाव को कुछ पूरित कर सकेगी ऐसा विश्वास है। निरुपेक्ष सुविज्ञ पाठकों पर है।

रचना में यह विश्वास अभिव्यक्त है कि अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा के प्रहरी के रूप में संयुक्त राष्ट्रसंघ सफल होगा, पर हान में बंगला देश और भारत-पाक युद्ध के प्रति संघ का जो घोर असम्मानजनक, पक्षपातपूर्ण एवं निष्क्रिय रवैया रहा है, वह राष्ट्रसंघ के पतनोन्मुख मार्ग की बरबस ही याद दिला देता है। यदि विश्व संस्था को जीवित रहना है तो उसे अपने गौरव की रक्षा करनी ही होगी, दुर्बलता और दुष्वासन की नीति छोड़नी ही पड़ेगी।

अनुक्रम

1.	अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की अवधारणा	....	....	1
	(The Concept of International Organization)			
	अन्तर्राष्ट्रीय संगठन प्रक्रिया के रूप में	....	....	2
	सम्प्रभुता और अन्योन्याभयता अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के आधार रूप में			4
	अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की परिभाषा एवं उसका स्वरूप	....		9
	अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के अध्ययन की प्रणालियाँ	....		14
	अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के उद्देश्य	....	....	16
	अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का वर्गीकरण	....	....	20
	सदस्यता की समस्या	....	....	22
2.	अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विकास	....	....	25
	(The Evolution of International Organization)			
	राष्ट्रसंघ से पूर्व अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विकास	....		26
	राष्ट्रसंघ से वर्तमान तक अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का विकास			39
3.	अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन की प्रक्रिया	....		43
	(The Process of Change in International Organization)			
	परिवर्तन की प्रणालियाँ	....	....	45
	संस्थात्मक परिवर्तनों के मार्ग में मुख्य बाधाएँ	....		52
	संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में संशोधन	....	....	56
4.	राष्ट्रसंघ	....	....	59
	(The League of Nations)			
	राष्ट्रसंघ का जन्म	....	....	59
	राष्ट्रसंघ की प्रकृति	....	....	64
	राष्ट्रसंघ की सदस्यता	....	....	67
	राष्ट्रसंघ के अंग और उनके कार्य	....	....	70
	राष्ट्रसंघ के योगदान या उसके कार्य	....	....	81
	राष्ट्रसंघ का मूल्यांकन	....	....	98
5.	राष्ट्रसंघ एवं संयुक्त राष्ट्रसंघ—निरन्तरताएँ तथा अनिरन्तरताएँ			103
	(The League and the U.N.—Continuities and Discontinuities)			

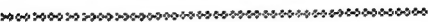
संयुक्त राष्ट्रसंघ—जन्म एवं सदस्यता	112
(The United Nations—Origin and Membership)	
संयुक्त राष्ट्रसंघ का जन्म	112
संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्यता	115
संयुक्त राष्ट्रसंघ का स्वरूप एवं रूपविधान	120
महासभा	123
(The General Assembly)	
महासभा में संयोग एवं समूह	124
महासभा की समितियाँ	131
महासभा के कार्य	131
महासभा के महत्त्व में वृद्धि के कारण	138
सुरक्षा परिषद्	139
(Security Council)	
सुरक्षा परिषद् का संगठन और कार्य-विधियाँ	140
परिषद् के कार्य	143
निर्णयधिकार की समस्या	149
सुरक्षा परिषद् की भावी भूमिका	154
आर्थिक एवं सामाजिक परिषद्, आवास परिषद् तथा अन्तर्राष्ट्रिय न्यायालय	156
(Economic and Social Council, Trusteeship Council and International Court of Justice)	
आर्थिक और सामाजिक परिषद्	156
आवास परिषद्	158
अन्तर्राष्ट्रिय न्यायालय	161
सचिवालय और महासचिव	165
(The Secretariat and the Secretary General)	
संयुक्त राष्ट्र का सचिवालय	165
महासचिव	169
शान्तिपूर्ण समाधान की प्रक्रिया, प्रतिरोधात्मक अथवा बल-प्रयोग की प्रक्रिया, अनुशास्ति, शान्ति-स्थापना एवं पुलिस तथा संयुक्त राष्ट्र की शान्ति-सेनाएँ	178
(Procedures for Peaceful Settlement, Procedures for Coercive Settlement, Sanctions, Peace-keeping and Police, U.N. Peace Forces)	

	शान्तिपूर्ण समाधान की प्रक्रियाएं	179
	प्रतिरोधात्मक भयवा बल-प्रयोग की प्रक्रियाएं	192
	अनुशासिता	196
	संयुक्त राष्ट्रसंघीय आपात्कालीन सेना	198
	कागो में संयुक्त राष्ट्रीय सेना	202
	पश्चिमी न्यूगिनी और साइप्रस में संयुक्त राष्ट्रीय सेनाएं	206
	संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति सेवा : सिंहावलोकन और सम्भावना	209
12.	निःशस्त्रीकरण एवं शस्त्र-नियन्त्रण (Disarmament and Arms Control)	212
	निःशस्त्रीकरण : धर्म एवं प्रकार	213
	निःशस्त्रीकरण क्यों ?	214
	दो महायुद्धों के बीच निःशस्त्रीकरण के प्रयास	218
	संयुक्त राष्ट्रसंघ के बाद निःशस्त्रीकरण के प्रयास	225
	निःशस्त्रीकरण की समस्याएं	236
	निःशस्त्रीकरण के मार्ग की कठिनाइयां	236
	सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था, प्रदेशवाद और प्रचार्यवाद के क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्रसंघ	239
	(The United Nations in the Sphere of Peace and Security—the Collective Security System, Regionalism and Functionalism)	
	सामूहिक सुरक्षा का अर्थ एवं आधारभूत मान्यताएं	240
	सामूहिक सुरक्षा के विचार का विकास	241
	सामूहिक सुरक्षा और राष्ट्रसंघ	243
	सामूहिक सुरक्षा और संयुक्त राष्ट्रसंघ	246
	सामूहिक सुरक्षा और शक्ति सन्तुलन	254
	क्षेत्रवाद और संयुक्त राष्ट्रसंघ	257
	प्रचार्यवाद के क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्रसंघ	264
14.	संयुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मुख लाए गए प्रमुख राजनीतिक विवाद (Major Political Issues Brought before the U.N.)	268
15.	आर्थिक कल्याण को प्रोत्साहन—अन्तर्राष्ट्रीय धन संगठन, — अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष, विश्व-बैंक, एवं अन्तर्राष्ट्रीय विकास संघ आदि	282
	(Promoting Economic Welfare—I.L.O., I.M.F., World Bank, International Development Association etc.)	
	अन्तर्राष्ट्रीय धन संगठन	283
	अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष	287
	विश्व बैंक	295
	अन्तर्राष्ट्रीय विकास संघ	301

16.	सामाजिक न्याय के उपाय—सामाजिक विकास एवं स्वास्थ्य, यूनेस्को, विश्व स्वास्थ्य संगठन आदि, मानव एवं समूह अधिकार, उपनिवेशवाद का अन्त आदि	304
	(Measures for Social Justice—Social Development and Health, <u>W.H.O.</u> , <u>UNESCO</u> , Human and Group Rights, End of Colonialism etc.)	
	धार्मिक एवं सामाजिक न्याय तथा प्रगति के लिए किए गए कार्य	306
	विश्व स्वास्थ्य संगठन	311
	संयुक्त राष्ट्रीय शिक्षा, विज्ञान और सांस्कृतिक संगठन (यूनेस्को)	314
	संयुक्त राष्ट्रसंघ और मानव-अधिकार	320
	उपनिवेशवाद का अन्त	333
17	संयुक्त राष्ट्रसंघ को शक्तिशाली बनाने के प्रस्ताव और कार्य (Proposals and Actions to Strengthen the United Nations)	335
	राष्ट्रसंघ की दुर्बलताएं	336
	संघ को शक्तिशाली बनाने के सुझाव	340
<i>Appendix A :</i>		
	चीन संयुक्त राष्ट्रसंघ का सदस्य बना : ताइवान निष्कासित	348
<i>Appendix B :</i>		
	Members of the United Nations	349
<i>Appendix C :</i>		
	List of Abbreviations of International Bodies	352
<i>Appendix D :</i>		
	Structure of the General Assembly	355
<i>Appendix E :</i>		
	U.N. Membership & Geographic Region ..	358
<i>Appendix F :</i>		
	United Nations Secretariat	359
<i>Appendix G :</i>		
	Principal Regional Organizations ...	360
<i>Appendix H :</i>		
	United Nations Budget . Members' Scale of Assessments	363
<i>Appendix I :</i>		
	Exercise	365
<i>Appendix J :</i>		
	Bibliography	373

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की अवधारणा

(THE CONCEPT OF INTERNATIONAL ORGANIZATION)



“अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का अस्तित्व इसलिये है कि हम एक ऐसे घनोन्मासित विश्व में रहते हैं जिसमें मनुष्य की अनेक आवश्यकताओं की पूर्ति तब तक सम्भव नहीं जब तक उसके जीवन के कुछ निश्चित पहलुओं को अन्तर्राष्ट्रीय आधार पर संगठित न किया जाये। मनुष्य की प्रमुख आवश्यकताएँ शान्ति और समृद्धि हैं जिन्हें पाने के लिए वह अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को कामना करता है।”¹

—चार्ल्स पी. स्लीचर

बीसवीं शताब्दी में अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में विकास का एक प्रमुख क्षेत्र अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की वृद्धि रहा है। मानव-इतिहास में पहली बार लगभग सार्वभौमिक प्रकार के (Universal type) स्थायी संगठनों का उदय हो पाया है।² सम्भवतः ‘स्थायी’ (Permanent) शब्द उपयुक्त न लगे क्योंकि राष्ट्रसंघ का जीवनकाल लगभग बीसवीं शताब्दी तक ही रहा था और उसमें भी प्रभावकारी अवधि मृत्विन से पन्द्रह वर्षों की ही थी तथा संयुक्त राष्ट्रसंघ का भविष्य भी, दो दशकियों से भी अधिक के सक्रिय अस्तित्व के बावजूद, अभी तक बहुत अनिश्चित है।³ फिर भी यह प्रवृत्ति मुनिस्वित रूप से पनप चुकी है कि शान्ति, सुरक्षा, समृद्धि और विभिन्न समस्याओं के समाधान के लिये राष्ट्र परस्पर अविलम्ब टकराने के स्थान पर अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के माध्यम में अपनी नीतियों और हितों का संरक्षण करें। युद्ध और अमरुक्षा के विरुद्ध मनुष्य की शान्तिप्रिय और महयोगपूर्ण भावनाओं ने ही उसे अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की स्थापना की दिशा में प्रेरित किया है। अन्तर्राष्ट्रीयतावाद पुष्पित-व्यल्लसित तभी होता है जब वयो की वर्षा होनी है।⁴

1. Charles P. Schlicher : International Politics, p 145.

2. Palmer & Perkins ; International Relations, p. 298.

3. Ibid, p 298

4. Charles P. Schlicher : International Relations, p. 149.

कूटनीति (Diplomacy), सन्धि-समझौते (Treaty-negotiations), अन्तर्राष्ट्रीय कानून (International law), सम्मेलन (Conference), प्रशासन (Administration), न्यायोकरण (Adjudication) आदि भेद विश्व-संगठनों के विशेष रूप हैं, तथापि विश्व-संगठन का सामान्य रूप 'अन्तर्राष्ट्रीय संघ या संगठन' (International Organization) माना जाता है,¹ जैसे कि संयुक्त राष्ट्रसंघ।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की अवधारणा (The Concept of International Organization) को स्पष्ट समझने के लिये हम क्रमशः निम्नांकित उप-शीर्षकों पर विचार करेंगे—

- 1 अन्तर्राष्ट्रीय संगठन प्रक्रिया के रूप में
- 2 सम्प्रभुता और अन्त्याध्यात्मता अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के आधार के रूप में
- 3 अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की परिभाषा
- 4 अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के अध्ययन के दृष्टिकोण
- 5 अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के उद्देश्य
- 6 अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के प्रकार

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन प्रक्रिया के रूप में (International Organization as Process)

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International Organization) एक प्रक्रिया (Process) है जबकि विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International Organizations) उस प्रक्रिया की गति भ्रमण के प्रतिनिधि पहलू (Representative aspects of the phase of that process) हैं।² कूटनीति, सन्धि, समझौते, सम्मेलन, अन्तर्राष्ट्रीय कानून, आदि साधनों के माध्यम से अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की प्रक्रिया निरन्तर प्रवाहमान है जो मूल रूप में अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों को जन्म देती है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की वर्तमान जटिलता अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के अस्तित्व के लिये उत्तरदायी है, विश्व संगठन की प्रक्रिया (Process of organizing) में शामिल है। इस प्रक्रिया का अतीत यद्यपि अश्वि लम्बा नहीं है तथापि वह पर्याप्त महत्वपूर्ण है। इस प्रक्रिया का वर्तमान उत्थान भरा और जटिल है किन्तु अध्ययन की महत्वपूर्ण विषय-सामग्री है। यह विश्वासपूर्वक कहा जा सकता है कि यदि मनुष्य का कोई भविष्य है (If man has a future) तो ठीक उमी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की प्रक्रिया का भी भविष्य है।³ यह निश्चित भूत ही की उपज है, तथापि एक स्थापित प्रवृत्ति (An established trend) बन चुकी है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International Organizations) राष्ट्रसंघ, संयुक्त राष्ट्रसंघ

1. "International Organization", Encyclopaedia of the Social Sciences, 1932 VIII, 180-181

2. *Ibid* L. Claude Swords into Plow-Shares, p. 6.

3. *Ibid*, Pages 3-4

आदि) या घीर जा सकते हैं, पर अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International organization as process) को बने रहना है।¹ राष्ट्रमन्ध के परामन्ध ने सगमम स्वनः ही यह प्रश्न उठा दिया कि आगे किस प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की स्थापना की जानी है और दुर्भाग्यवश वर्तमान समुक्त राष्ट्रमन्ध भी असफल हुआ तो पुनः वंसी ही प्रतिक्रिया उत्पन्न होगी।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का उद्भव यथार्थतः सुदूर अतीत की नहीं वरन् निश्चय भूत की ही बात है। पाश्चात्य जगत् में उदार लोकतन्त्र (Liberal democracy) के प्रादुर्भाव के साथ ही वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के उद्भव का रंगमन्च तैयार होने लग गया। राष्ट्रीय सरकार में लोकतन्त्र ने अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के विनाम को सम्बल प्रदान किया क्योंकि मारभूत रूप में दोनों ही “मतैक्य-प्रक्रिया” (Consensual process) को लिए हैं।² जिस प्रकार राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था (National political setting) में लोकतन्त्र में प्रामित्य की इच्छा में जन-निर्णय की प्रक्रिया (A process of public decision-making) निहित होती है, ठीक उसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में सम्बन्धित राज्यों की सहमति से अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की प्रक्रिया (A process of international co-operation) सम्निहित है।³

प्लानो एवं रिग्ज (Plano & Riggs) के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की प्रक्रिया पूर्णतः अनुभवजन्य (Empirical) और प्रयोजनवादी (Pragmatic) है। “यह बहुराज्य व्यवस्था (Multi-state system) को एक राज्य के रूप में स्थापित करती है और उसका उद्देश्य केवल उन समस्याओं एवं विरोधों को मिटाने (to reconcile the conflicts and contradictions) के अतिरिक्त प्रभावशाली साधन प्रदान करना है जो इस व्यवस्था (बहुराज्य व्यवस्था) की अपनी विशेषता है। किसी अतिराष्ट्रीय सरकार (Supranational government) के अभाव में केवल स्वेच्छिक सहमति अथवा समझौते ही अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के निपटारे में सफल हो सकते हैं, और अन्तर्राष्ट्रीय संगठन इस प्रकार के समझौतों की उत्पत्ति के लिये एक संस्थात्मक साधन (An institutionalized means) प्रदान करता है।”⁴ यह सिद्धान्तों की प्रस्थापना करता है, आवश्यक मशीनरी प्रदान करता है और उद्देश्य दिखाता है तथापि मूल और वास्तविक परिणामों के लिये ‘सहयोग’ (Co-operation) ही सर्वोपरि अपेक्षित है। “स्वीकृति से उत्पन्न सहयोग (Co-operation engendered by consent) अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की प्रक्रिया की कुंजी (Key to the process of international organization) है।” यदि सहयोग मिल रहा हो तो अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों द्वारा बड़ी-बड़ी उत्तमों सुलभायी जा सकती हैं और

1. Ibid, p. 6.

2. Plano and Riggs: Forging World Order, the Politics of International Organization, p. 7.

3. Ibid, p. 8.

4. Ibid, p. 8.

शान्ति तथा सुरक्षा की दिशा में महान् कार्य सम्पन्न हो सक्ता है। पर यदि सहयोग का अभाव हो तो अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की दशा केवल 'बहम करने वाली सभाओं' (Debating societies) की सी हो जायगी। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की सुदृढ़ता और शिथिलता इसके सदस्यों की इच्छा पर निर्भर है। इसकी सफलता-असफलता का श्रेय उन्हीं के माथे है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के वर्तमान प्रसार को देखते हुए जगत् यही है कि अधिकांश राष्ट्रों में निर्णयकर्ताओं (the decision-makers) ने यह विचार स्वीकार-ना कर लिया है कि राष्ट्र मनुष्य की भाँति ही, सामूहिक कार्यवाही (collective action) के माध्यम से अपने भाग्य को साज-सवार और नियन्त्रित कर सकते हैं। फिर भी यह निश्चयात्मक रूप से नहीं कहा जा सकता कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन केवल मात्र इसीलिए सफल हो जायेंगे कि प्रक्रिया (The process of international organization) स्वीकार करली गयी है।¹ अतीत का इतिहास माक्षी है कि शान्ति, सुरक्षा और सहयोग की महत्त्वपूर्ण उपलब्धियाँ युद्ध और निर्मम कार्यों की और सहसा लौट पड़ने के कारण तेजी से विनिष्ट हो गईं। हमें स्मरण रखना होगा कि केवल युद्ध ही अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को विनिष्ट प्रयत्न छोड़ नहीं करता वरन् गतिरोधों, अग्रभावी निर्णयों, निष्क्रियता आदि विभिन्न कारणों से भी उस पर विपरीत प्रभाव पड़ता है और उसका अस्तित्व निरर्थक एवं निष्प्रभावी बन जाता है। "उदार सोचतांत्रिक प्रक्रिया पर निर्मित राष्ट्रीय सरकारों की भाँति ही, अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के लिये सबसे बड़ा खतरा चलन निर्णय लेना नहीं है बल्कि निर्णय लेने में असफल रहना है—विशेषकर उस समय जबकि अविलम्ब निर्णय लेना अपरिहार्य हो।"² अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में इतिहास का जो प्रवाह प्रवृत्त रहा है उसके आधार पर यही कहा जा सकता है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की प्रक्रिया के भविष्य के बारे में सजग और चौकन्ने आशावाद (A guarded optimism) की आवश्यकता है।

सम्प्रभुता और अन्योन्याश्रयता अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के आधार रूप में (Sovereignty and Interdependence as basis of International Organizations)

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन दो परस्पर विरोधी तत्वों प्रयत्न शक्तियों—राष्ट्रीय सम्प्रभुता और अन्तर्राष्ट्रीय अन्योन्याश्रयता—के बीच समझौते का प्रयास है। यह अन्तर्निहित असंगति इनकी एक-दूसरी विनिष्टता है। सम्प्रभुता की मांग है कि राष्ट्रीय हित को सर्वोपरि मानकर अन्तर्राष्ट्रीय जगत में व्यवहार किया जाय और अपनी इच्छा के प्रतिरोधक किसी दूसरे की इच्छा या बाह्य शक्ति के आदेशों से बाधित न हो जबकि

1. *Plano and Riggs* op cit, p 8

2. *Ibid.*, p. 8.

अन्तर्राष्ट्रीय अन्वयोन्वाश्रयता का तकाजा है राष्ट्र अपने अस्तित्व और विकास के लिए दूसरे राष्ट्रों से सहयोग करें—उन्हें सहायता दें और उनसे सहायता लें। जिस गति से औद्योगिक और आर्थिक युग का विकास हुआ है तथा समय और स्थिति का जो प्रवाह है उससे राष्ट्रों के मध्य पारस्परिक निर्भरता के मार्ग से हटना प्रारम्भ होती है।

अन्वयोन्वाश्रयता में वृद्धि और सम्प्रभुता-सिद्धान्त से तीव्र लगाव—ये दोनों बातें परस्पर इकट्ठी बिगोड़ी हैं कि जब तक इनमें से किसी एक का अन्त नहीं होगा, राष्ट्रों के बीच सघर्ष और युद्ध चलते रहेंगे। साथ ही यह भी सुनिश्चित है कि इनमें से किसी की भी समाप्ति असम्भव है। अतः यही मार्ग श्रेयस्कर समझा गया है कि इन दोनों शक्तियों के बीच इस प्रकार ताल-मेल बैठाने हुए, बना जाय कि सघर्षों और युद्धों की भावनाएँ धीरे-धीरे हो जाय। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन इन दिशा में एक प्रभावी प्रयास है। इसे हम वह समन्वयस्थली कह सकते हैं जहाँ राष्ट्रीय सम्प्रभुता को पूर्ण सम्मान देने हुए अन्वयोन्वाश्रयता का विकास किया जाता है। अग्रिम पक्षों में हम सम्प्रभुता और अन्वयोन्वाश्रयता के तत्त्वों पर कुछ विस्तार में प्रकाश डालेंगे।

सम्प्रभुता (Sovereignty)

राज्य की सम्प्रभुता का अर्थ समय-समय पर बदलता रहा है। 16वीं और 17वीं शताब्दियों में सम्प्रभुता को राज्य की पूर्ण और निरंतर शक्ति माना जाता था। बोदा ने बतलाया कि यह राज्य की सर्वोच्च शक्ति है, जिस पर कोई प्रतिबन्ध नहीं होता। इस पर पेपल ईश्वर का आदेश और प्रकृति के नियम का प्रतिबन्ध रहता है। स्पष्ट है कि बोदा के युग में सम्प्रभुता न केवल प्रतीकित थी बल्कि निरङ्कुश, अनियमित और अविभाज्य भी थी। भावी शताब्दियों में वस्तुस्थिति बदलने के साथ सम्प्रभुता की धारणा में भी परिवर्तन आया। बेल्जियम के सन्धि के बाद अनेक छोटे-छोटे राज्य स्थापित हो गये जो एक-दूसरे से स्वतन्त्र थे। इनमें से कुछ राज्य पूर्ण स्वतन्त्रता के स्वामी थे। जो राज्य दूसरे राज्यों पर निर्भर थे उन्हें सापेक्षिक-सम्प्रभु या अर्ध-सम्प्रभु कहा गया। इस अन्तर द्वारा सम्प्रभुता का विभाजन स्वीकार किया गया। जब 1787 में संयुक्त-राज्य-अमेरिका विभिन्न राज्यों का समूह बन गया तो सिद्धान्त रूप में सम्प्रभु-सघ-राज्य के सदस्यों के बीच सम्प्रभुता का विभाजन स्वीकार कर लिया गया। 19वीं शताब्दी में सम्प्रभुता के विभाजन की समस्या लगभग समाप्त हो गयी। अर्ध-स्वतन्त्र-राज्यों के अस्तित्व ने इस समस्या को सुलभाने में प्रभावी भाग अदा किया। 20वीं शताब्दी में सम्प्रभुता की समस्या विचारकों के आकर्षण का केन्द्र बन गयी और यद्यपि आज पूर्व-धारणाएँ भी विद्यमान हैं, तथापि अविकाशनः यह स्वीकार किया जाने लगा है कि पूर्ण और निरङ्कुश प्रभुता की धारणा अव्यावहारिक है क्योंकि राज्य वास्तविक व्यवहार में एक दूसरे पर निर्भर हैं। अन्तर्राष्ट्रीय-शान्ति और प्रयोग के लिए यह आवश्यक है कि अन्तर्राष्ट्रीय कानून को महत्व दिया जाय, अन्तर्राष्ट्रीय-तत्त्वों के निर्वहन का भागीदार बना जाय।

इस प्रकार साराण रूप में सम्प्रभुता के विचारक 3 वर्गों में बँटे हुए हैं—
प्रथमतः आज भी अनेक विद्वान् सम्प्रभुता को अधिमाज्य और अदेय मानते हैं,
द्वितीयतः अनेक विचारक इसे विभाज्य मानते हुए तर्क देते हैं कि बिना दूसरे को
सौंपे हुए इसका वैधानिक-प्रयोग हो ही नहीं सकता, एवम् तृतीयतः यह माना जाता
है कि आधुनिक युग में सम्प्रभुता नाम की कोई वस्तु व्यवहारतः पायी ही नहीं जानी।

सम्प्रभुता है अथवा नहीं, अधिमाज्य है या विभाज्य आदि पर विवाद नहीं
करके यहाँ हमारा—यदिप्रायः केवल अन्तर्राष्ट्रीय-सगठन के एक आधार के रूप में
सम्प्रभुता पर विचार करना है। चाहे सम्प्रभुता की किन्नी ही द्वितीयेदारी की गयी
हो, यह स्वीकार करना होगा कि प्रत्येक राज्य की राष्ट्रीय-सरकार के पास ऐसी
शक्ति होती है जो कि राज्य के अन्य किन्नी भी समूह, अर्थात् अथवा सत्ता को प्राप्त
नहीं होनी तथा जिसके कारण वह राज्य किन्नी भी बाह्य-शक्ति के आदेशों को
अनिवार्यतः मानने को बाध्य नहीं होता। राष्ट्रीय सम्प्रभुता सम्बन्धी बहुत सत्य यही है
कि राज्य अपनी सम्प्रभुता का प्रयोग अपनी जनता के हित में, राष्ट्रीय और अन्त-
राष्ट्रीय क्षेत्रों में करते हैं। हर राष्ट्र को अपनी सम्प्रभुता से लगाव है और राष्ट्रीय
क्षेत्र को सर्वोत्तर फलने के लिये ही वे अन्तर्राष्ट्रीय-क्षेत्र के व्यवहार करते हैं। सम्प्रभुता
की धारणा का अन्त नहीं किया जा सकता क्योंकि इसके साथ राष्ट्रीयता की बलशाली
भावना जुड़ी हुयी है। सम्प्रभुता राष्ट्र की आत्म-शक्ति होती है और इसी के कारण
शक्ति का राष्ट्र के प्रति मनोवैशानिष लगाव होता है। अभी तक ती विश्व के राष्ट्र
सम्प्रभुता के सिद्धान्त से चिपके हुए हैं। वे समझते हैं कि सम्प्रभुता को त्यागने का
प्रथम असहाय और असमर्थ बन जाना होगा।

नि मन्देह अपनी सम्प्रभुता राष्ट्रों को प्यारी है, तथापि यह भी एक प्रकट तथ्य
है कि सम्प्रभुता-सिद्धान्त का बढोतरता से अनुपालन विश्व-शान्ति के लिए खतरा है।
सम्प्रभुता की भावना राष्ट्रीयता की भावना से सम्बद्ध होकर साम्राज्यवादी और
युद्धों की प्रोत्साहन देती रही है। आधुनिक परिस्थितियों में बढ़ते हुए अन्तर्राष्ट्रीय-
सम्बन्धों के समुचित मन्त्रालय के लिए राज्यों में सम्प्रभुता को सीमित करना आवश्यक
हो गया है। लॉम्बी का मत था कि, “हमारे राष्ट्रों के साथ एक राष्ट्र को किस
प्रकार जीवन व्यतीत करना है”—यह एक ऐसा विषय है जिसका निर्णय वह राष्ट्र
भकेला ही नहीं कर सकता। यदि कोई राष्ट्र अपनी मनमानी करता चाहेगा तथा
अपनी सम्प्रभुता के नाम पर अन्तर्राष्ट्रीय कानून अथवा अन्य देशों के प्रभाव को
मानने में और अन्तर्राष्ट्रीय सगठन के सदस्य के रूप में अपने दावित्वों को निभाने
में इन्कार कर देगा तो यह स्वामाविक है कि विश्व के राज्यों के बीच सयथं और
न्याय उन्मत्त होना जो बड़ बर एक दिन विनाशक रूप भी धारण कर लगे।
किस प्रकार व्यक्ति की स्वतन्त्रता समाज की परम्पराओं और राज्य के कानूनों को
मानने में निहित है उसी प्रकार राज्यों को भी विशिष्ट कानूनों का पालन करना
चाहिए। स्वतन्त्रता कभी निर्वाय नहीं होती और यही वान राष्ट्रीय सम्प्रभुता के

बारे में नागु होनी चाहिए। ससार में सहयोग और शान्ति बनाये रखने के लिए यह आवश्यक माना जायेगा कि सम्प्रभुता की पुरानी परिभाषाओं को बदल दिया जाय। पामर तथा परकिन्स (Palmer & Perkins) का विचार है कि या तो नयी प्रभुता विकसित की जाय अथवा सम्प्रभुता की पूरी मान्यता को ही ठुकरा दिया जाय। जब तक सम्प्रभुता पर कानून की भीमाएँ आरोपित कर उन्हें व्यवहार में नहीं लाया जाता तब तक शान्तिपूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय समाज की धाराएँ कम हो दिखाई देती हैं।¹

अन्योन्याभ्यस्त (Inter-dependence)

धारा के युग में अन्तर्राष्ट्रीय अन्योन्याभ्यस्त ऐसी ही साम्यविरता है जैसी कि राष्ट्रीय-सम्प्रभुता। आज अन्तर्राष्ट्रीय जगत में कोई भी राष्ट्र दूसरे राष्ट्र के सहयोग और सहायता के बिना नहीं रह सकता। भौतिकीय प्रगति युद्ध की प्राधुनिक तकनीक, संचार और यातायात के क्षेत्र में हुए जातिवारी विकास आदि ने राष्ट्री की पारस्परिक निर्भरता को अग्निरहायें बना दिया है। राष्ट्रों की विभिन्न नारणों से सम्बन्ध करती पड़ती हैं। फलन प्रत्येक राज्य दूसरे राज्यों के प्रभाव, मन्थियों, बाधों तथा आश्रयानों से बच जाता है। ऐसी स्थिति में बोदा धयवा आदिन की सम्प्रभुता की धारणा गले नहीं उतरती। मच तो यह है कि अन्योन्याभ्यस्त ने वह स्थिति पैदा कर दी है कि हम सम्प्रभुता के दो रूपों की पर्चा करने लगे हैं—राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सम्प्रभुता का रूप सुरक्षित, स्थायी और अविभाज्य रह सकता है लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में वह विभिन्न दृष्टियों में सीमित और प्रतिबन्धित है। क्विन्सी राइट (Quincy Wright) ने लिखा है कि मूनियिपल-कानून की दृष्टि में सम्प्रभुता एक ऐसी इकाई है जिसे सीमित अथवा विभाजित नहीं किया जा सकता, लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय-कानून की दृष्टि से इसे विशेषतः विभाजित और सीमित किया जा सकता है।² क्लाइड दगलडन (Clyde Eagleton) का मन है कि सम्प्रभुता की पूर्ण निर्बाध मानना और यह कहना कि सम्प्रभुता को त्याग दिया जाय, अनुचित है। हम समय-समय पर सम्प्रभुता को फेंकने की नहीं हैं। आवश्यकता यह है कि कुछ विषय जो अन्तर्राष्ट्रीय महत्व के हैं उन पर अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण स्थापित किया जाय तथा इन पर राष्ट्र स्वयं ही नियन्त्रण रखें। क्विन्सी राइट (Quincy Wright) ने सम्प्रभुता पर तीन क्षेत्रों में भीमाएँ लगाया आवश्यक माना है—(क) अन्तर्राष्ट्रीय विभेदों (International Controversies) में स्वतन्त्र निर्णय देने की शक्ति, (ग) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में सहाय नैतिक शक्ति के संगठन और प्रयोजन की शक्ति तथा (ग) अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार पर मनमाना प्रतिबन्ध लगाने की शक्ति। वर्तमान अन्योन्याभ्यस्त के प्रकाश में यह कहा जाने लगा है कि विश्वशान्ति, अन्तर्राष्ट्रीय कानून, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन, सद्ब्यवहार, अन्तर्राष्ट्रीय-नैतिकता आदि साधनों द्वारा

1. Palmer & Perkins : Ibid, p. 28.

2. Quincy Wright : Mandates under the League of Nations, pp. 289-91.

कुछ ऐसे तत्व एवं लक्ष्य हैं, जिन्हें अधिकांश समाजवादो वाञ्छनीय मानते हैं। इन माध्यमों पर कुछ विद्वानों ने इसे परिभाषित करने का प्रयत्न किया है जिसमें यदि आंशिक रूप में भी समाजवाद का धर्म समझा जा सके तो विवेचन की समस्या थोड़ी बहुत हल हो सकती है।

समाजवाद की कई परिभाषाएँ हमारे सामने आती हैं। पेरिस के एक पत्र- Le Figaro ने 1892 में जब समाजवाद की परिभाषाओं को एकत्र करने का प्रयास किया तो लगभग 600 परिभाषाओं का अस्तित्व पाया गया। डॉन ग्रिडिल्स (Don Grigilbs) ने अपनी पुस्तक—What is Socialism: A Symposium (1924)—में समाजवाद की लगभग 261 परिभाषाएँ दी हैं। आखिर जिन पुस्तकों में समाजवाद की समीक्षा मिलती है उनमें यही कुछ परम्परागत परिभाषाएँ प्रायः देखने में आती हैं। प्रो० एली के ममानुसार “समाजवादी व्यक्ति यह है जो राज्य के अन्तर्गत संपत्ति समाज को इस दृष्टि से देखता है कि वह आर्थिक वस्तुओं का न्याय तत्त्व वितरण करने तथा मानवता को ऊँचा उठाने में सहायक हो” इसी प्रकार अमेरिकी दार्शनिक बर्ट्रैंड रसल (Bertrand Russell) के विचारों की उद्धृत किया जाता है जिन्होंने “समाजवाद की भूमि तथा सम्पत्ति के सामाजिक स्वामित्व का समर्थन बताया है।” एनेमाइन्सलोपीडिया ब्रिटैनिका (Encyclopaedia Britannica) की बहुलचित परिभाषा के अनुसार —

“समाजवाद उस नीति या सिद्धान्त को कहते हैं जिसका उद्देश्य एक केन्द्रीय लोकतन्त्रीय मंच द्वारा प्रचलित व्यवस्था की अपेक्षा धन का उत्तम वितरण एवं उससे अधिक रहते हुए धन का उत्तम उत्पादन उपलब्ध करना है।”⁷

इनके प्रतिष्ठित निम्नलिखित प्रसिद्ध समाजवादी तथा विद्वानों के विचारों को देना अधिक उपयुक्त होगा—

इंग्लैण्ड के प्रसिद्ध समाजवादी राजनीतिज्ञ रैमजे मैकडोनेल्ड (J. Ramsay MacDonald)—“सामान्य रूप से समाजवाद की हमारे अच्छी परिभाषा नहीं हो सकती कि समाजवाद का उद्देश्य समाज के आर्थिक तथा भौतिक शक्तियों का मानवीय क्रियाओं द्वारा संगठन एवं नियन्त्रण करना है।”⁸

7 “Socialism is that policy or theory which aims at securing by the action of the central democratic authority a better distribution and an due subordination thereto a better production of wealth than now prevails”.

8 “No better definition of socialism can be given in general terms than it aims at the organisation of the material economic forces of society and their control by the human forces”

Ramsay MacDonald J. Socialism - Critical and Constructive, p 60

स्वीडन के प्रतिनिधि ने छिद्र ही कहा था कि "विश्व के राष्ट्र अधिकतर सम्प्रभुता के साथ शान्ति चाहते हैं।" सम्प्रभुता को सुरक्षित रखते हुए अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में प्रवेश करके राष्ट्र जिन प्रश्नों पर दूसरे राष्ट्रों से सहमत होना है उन पर वह उनके साथ सहयोग करता है और जिसमें वह सहमत न हो वहाँ दूसरे राष्ट्रों को अपने पक्ष में प्रभावित करने की चेष्टा करता है। सम्प्रभुता-मिडान्त में चिपके रहने के कारण कोई भी राष्ट्र दूसरों के आदेशों को मानने अथवा उनके समक्ष आत्मसमर्पण करने को तैयार नहीं होता पर कूटनीतिज्ञ-जनरल की "शह" और "मात" की वाजी खेलता है। प्रायः सम्प्रभुताओं का हथ निरुक्त आना है अथवा विरोधी राष्ट्रों में आपसी प्रत्यक्ष बार्ता का द्वार खुल जाता है, और शीत-युद्ध के भँवर में फँसकर शस्त्रों की टक्करों का खतरा टल जाता है। पर शस्त्र न टक्करों इमकी कोई गारंटी नहीं है।

सम्प्रभुता सम्प्रभु राष्ट्र अपने स्वार्थों की रक्षा के लिए परस्पर सहयोग करते हैं अथवा अपनी शक्ति और स्थिति के आधार पर दूसरों को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। "यही स्थिति अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों को जन्म देती है।"

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में अन्तर्निहित उपर्युक्त अवगति का ही यह प्रभाव है कि प्रायः किसी भी सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठन या समूह के उद्देश्य एक दम सुस्पष्ट और निश्चित नहीं होते। उन्हे गोलमाल भाषा में व्यक्त किया जाता है और उन पर आदेशों का मुलम्मा खदाया जाता है ताकि संगठनों को विश्वव्यापी समर्थन मिल सके। सम्प्रभुता-मिडान्त के मोह में पड़े राष्ट्र किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को निर्णायक तथा व्यावहारिक शक्ति प्रदान करने से हिचकते हैं और इमोलिए ऐसी शब्दावली का प्रयोग किया जाता है जो विश्व के सभी देशों के नागरिकों को अच्छी लगे। वर्तमान संयुक्त-राष्ट्र-संघ की सुरक्षा परिषद् की कार्यवाही करने का अधिकार प्रवक्ष दिया गया है लेकिन वहाँ भी राष्ट्रीय सम्प्रभुता को सुरक्षित रखा गया है। प्रथम तो परिषद् के आदेशों और निर्णयों के पालन का दायित्व राष्ट्रीय सरकारों पर है और दूसरे, किसी भी बाध्यकारी कार्यवाही के लिए बड़े राष्ट्रों की सर्व-सहमति आवश्यक है। इन बड़े राष्ट्रों को निषेधाधिकार (Veto-power) दिया गया है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की परिभाषा एवं उसका स्वरूप (Definition and Nature of International Organization)

पूर्व वर्णन में प्रकट अन्तर्राष्ट्रीय-संगठन स्वतन्त्र और संप्रभुता सम्पन्न राज्यों का एक औपचारिक समूह होता है जिसकी स्थापना अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति, सुरक्षा, सहयोग यादृ किष्ट निदिष्ट लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये की जाती है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन चाहे रूप, आकार, उद्देश्य आदि की दृष्टि से सर्वथा भिन्न हो तथापि उनके जन्म के मूल में यही भावना काम करती है कि मानव समाज सधियों में दूर हटकर एक बने। यू कि इस प्रकार के संगठनों में प्रवेश करते समय राज्य अपनी सम्प्रभुता को प्राच नहीं माने देते, यतः ये अतिराष्ट्रीय राज्य (Supranational States)

राष्ट्रीय सम्प्रभुता के चारों ओर ऐसी बाड़ लगा दी जाय कि उसको उच्छ्रंखल बनने का अवसर ही प्राप्त न हो सके। इनका ही नही, राज्यों की स्वतन्त्रता और सम्प्रभुता दूसरे राज्यों पर स्वयमेव यह दायित्व ठाल देती है कि वह किसी राज्य के मामलों में हस्तक्षेप नही करे। हस्तक्षेप में सदैव यह धमकी छिपी रहती है कि यदि उसे नहीं माना गया तो क्या परिणाम होगा। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के इतिहास में इस प्रकार के हस्तक्षेपों और उनके परिणामों के उदाहरणों की कमी नही है।

राज्यों की सम्प्रभुता से यह भी प्रकट होता है कि कोई राज्य दूसरे राज्य के प्रदेश पर अपनी सम्प्रभुता का प्रयोग नही कर सकता। यदि किसी राज्य की सम्प्रभुता को हानि पहुँचाने वाला कार्य किया गया तो अन्तर्राष्ट्रीय शानि और सुरक्षा तत्तरे में गड़ जायेगी। इस दृष्टि से प्रत्येक राज्य का यह कर्त्तव्य हो जाना है कि वह शानि, सुरक्षा, समृद्धि आदि के क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय-अन्योन्याय्यता को ध्यान में रखते हुए, दूसरे राज्यों की सम्प्रभुता-शक्ति का आदर करें और उसमें किसी प्रकार की बाधा न डालें।

राज्यों का यह भी कर्त्तव्य हो जाना है कि अपनी सीमाओं में ऐसे कार्यों और व्यक्तियों को प्रोत्साहन न दें जो दूसरे राज्यों में घातक फैलाने वाले हों। राष्ट्रमण्डल ने अपने एक निर्णय में स्पष्ट घोषित किया है कि राज्य को अपने प्रदेश के राजनीतिक उद्देश्य से घातकवादी कार्यों को न तो प्रोत्साहित करना चाहिए और न बर्दाश्त करना चाहिए। राजनीतिक-प्रवृत्ति के घातकवादी कार्यों का सदा दमन करना चाहिए और विदेशी सरकार की प्रार्थना पर ऐसे कार्यों के दमन में सहयोग देना चाहिए।

उपर्युक्त विवरण में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि राष्ट्रीय सम्प्रभुता और अन्योन्याय्यता—दोनों ही शक्तियाँ प्रबल हैं। न तो राष्ट्रीय सम्प्रभुता की धारणा समाप्त हो सकती है और न ही अन्योन्याय्यता के मार्ग से सर्वथा भ्रमण हटा जा सकता है क्योंकि ऐसा करना आत्म-घाती होगा। साथ ही यह भी है कि ये दोनों ही शक्तियाँ परस्पर विरोधी हैं। जब तक इनमें से किसी एक का अन्त न किया जाय, मरदों और युद्धों को प्रोत्साहन मिलता ही रहेगा। इसीलिए विश्व के राजनीतिकों और विवेकीयों ने राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय सगठन की स्थापना का मार्ग अपनाया है जिसमें राष्ट्रीय सम्प्रभुता को पूर्ण सम्मान देते हुए अन्योन्याय्यता का विकास किया जाता है—एक ऐसा मार्ग चुना जाता है जिसमें दोनों शक्तियों के टकराने की मोबत यथाम्भव न आ पाये और आपसी समझौतों को विचार-विमर्श के माध्यम से सुलभाने का प्रयास किया जाय। राष्ट्रीय सम्प्रभुता और अन्तर्राष्ट्रीय अन्योन्य अय्यता-उभय परिस्थितियों में राष्ट्रीय को अन्तर्राष्ट्रीय सगठन बनाने और इसकी सदस्यता ग्रहण करने के लिए बाध्य किया है। राष्ट्र अपनी सम्प्रभुता सुरक्षित रखते हुए इस गठन में प्रवेश कर सकते हैं। उदाहरणार्थ संयुक्त-राष्ट्र-संघ के चार्टर के अनुच्छेद 2 में स्पष्ट प्रावधान है कि “यह सगठन सभी सदस्य राष्ट्रों की समान सम्प्रभुता के विद्वान्त पर आधारित है।” नवम्बर 1949 में महासभा (General Assembly) में

म्वीडन के प्रतिनिधि ने ठीक ही कहा था कि "विश्व के राष्ट्र अधिकतम सम्प्रभुता के साथ शान्ति चाहते हैं।" सम्प्रभुता को सुरक्षित रखते हुए अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में प्रवेश करते राष्ट्र जिन प्रश्नों पर दूसरे राष्ट्रों से सहमत होना है उन पर वह उनके साथ सहयोग करता है और जिसे वह सहमत न हो वहाँ दूसरे राष्ट्रों को अपने पक्ष में प्रभावित करने की चेष्टा करता है। सम्प्रभुता-मिळान्त से चिपके रहने के कारण कोई भी राष्ट्र दूसरों के आदेशों को मानने अथवा उनके समक्ष आत्मसमर्पण करने को तैयार नहीं होता पर कूटनीति-शतरंज की "शह" और "मात" की वाजी खेलता है। प्रायः समस्याओं का हल निकल आता है अथवा विरोधी राष्ट्रों में आपसी प्रत्यक्ष वार्ता का द्वार खुल जाता है, और शीत-युद्ध ने भँवर में फँसकर शस्त्रों की टकराहट का संतरा टल जाता है। पर शस्त्र न टकराये इसी की गारंटी नहीं है।

सम्प्रभुता सम्पन्न राष्ट्र अपने स्वार्थों की रक्षा के लिए परस्पर सहयोग करते हैं अथवा अपनी शक्ति और स्थिति के आधार पर दूसरों को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। "यही स्थिति अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की जन्म देती है।"

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में अन्तर्निहित उपर्युक्त असंगति का ही यह प्रभाव है कि प्रायः किसी भी सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठन या सन्ध्या के उद्देश्य एक दम सुस्पष्ट और निश्चित नहीं होते। उन्हें फोलमाल भाषा में ध्वनित किया जाता है और उन पर आदेशों का मुलम्मा चढ़ाया जाता है ताकि संगठनों की विश्वव्यापी समर्थन मिल सके। सम्प्रभुता-मिळान्त के मोह में फँसे राष्ट्र किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को निर्णयात्मक तथा व्यावहारिक शक्ति प्रदान करने से हिचकते हैं और इसीलिए ऐसी शब्दावली का प्रयोग किया जाता है जो विश्व के सभी देशों के नागरिकों को अशुद्धी लगे। वर्तमान संयुक्त-राष्ट्र-संघ की सुरक्षा परिषद् को कार्यवाही करने का अधिकार अवश्य दिया गया है लेकिन वहाँ भी राष्ट्रीय सम्प्रभुता की सुरक्षित रखा गया है। प्रथम तो परिषद् के आदेशों और निर्णयों के पालन का दायित्व राष्ट्रीय सरकारों पर है और दूसरे, किसी भी बाध्यकारी कार्यवाही के लिए बड़े राष्ट्रों की सर्व-सहमति आवश्यक है। इन बड़े राष्ट्रों की निषेधाधिकार (Veto-power) दिया गया है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की परिभाषा एवं उसका स्वरूप (Definition and Nature of International Organization)

पूर्व वर्णन से प्रकट अन्तर्राष्ट्रीय-संगठन स्वतन्त्र और सम्प्रभुता सम्पन्न राज्यों का एक औपचारिक समूह होता है जिसकी स्थापना अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति, सुरक्षा, सहयोग आदि कुछ निदिष्ट लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये की जाती है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन चाहे रूप, आकार, उद्देश्य आदि की दृष्टि से सर्वथा भिन्न हो तथानि उनके जन्म के मूल में यही भावना काम करती है कि मानव समाज मध्यों में दूर हटकर एक बने। चूँकि इस प्रकार के संगठनों में प्रवेश करते समय राज्य अपनी सम्प्रभुता को आच नहीं माने देते, यतः ये अतिराष्ट्रीय राज्य (Supranational States)

से भिन्न होते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के अभिप्राय और स्वरूप की विद्वानों ने विभिन्न प्रकार से प्रकट किया है।

घार्गनकी के अनुसार "अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की स्थापना सब होती है जब कुछ राष्ट्र संयुक्त हो जाते हैं और जब उनमें से प्रत्येक यह अनुभव करता है कि एक औपचारिक संगठन के कियाशील होने से उसकी लाभ ही होगा।"¹

थॉर्न्स लॉन् के शब्दों में, "कुछ सामान्य उद्देश्यों के लिए संगठित किये गये राष्ट्रों के औपचारिक समूह अन्तर्राष्ट्रीय संगठन कहे जा सकते हैं। स्वरूप की भिन्नता के बावजूद उनका उद्देश्य समान प्रेरक तत्वों से होता है और उनके दर्शन तथा संगठन में महत्वपूर्ण समानता पायी जाती है।"²

चीवर तथा हैवीलैंड (Cheever & Haviland) ने लिखा है कि "अन्तर्राष्ट्रीय-संगठन राष्ट्रों के मध्य-स्थापित बहु-सहकारी-व्यवस्था है जिसकी स्थापना कुछ परस्पर लाभप्रद कार्यों को नियमित बैठकों और स्टाफ के जरिये पूरा करने के लिए, सामान्यतः एवं आधारभूत समस्याएँ द्वारा होती है।"³

चीवर तथा हैवीलैंड महोदय के अनुसार इस प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की भूमिका (Role) पर विचार करते समय प्रतिवादी दृष्टिकोणों से बचना महत्वपूर्ण है। कुछ वर्तमान यथार्थवादि (Realists) का विचार है कि अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों (International Agencies) जिसे दृष्टि धरवा निष्क्रिय साधन (Passive instruments) सभा भवन (Meeting Halls) होते हैं जो ऐसा कोई कार्य नहीं करते जो उनकी प्रत्युत्पत्ति में न लिया जाता हो। अनेक आदर्शवादी (Idealists) अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों को ऐसे स्वतन्त्र-प्राणियों (Independent Creatures) के रूप में देखते हैं जिनकी अपनी इच्छा होती है और अपना जीवन।⁴

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के अभिप्राय और प्रकृति को अधिक स्पष्ट करते हुए चीवर तथा हैवीलैंड ने आगे लिखा है कि यथार्थवादी तरीके के समर्थन में यह ध्यान रखना चाहिए कि ये अन्तर्राष्ट्रीय संगठन या अभिकरण आमतौर पर बहु-सत्ता या अधिकार (Authority) प्रचवा साधन (Resources) नहीं रखते जो अपेक्षाकृत अधिक शक्तिशाली राष्ट्रीय सरकारों में प्रतिस्पर्धा कर सकें और इसीलिए अधिकारशाली अधिक शक्तिशाली राष्ट्रों के प्रभाव में और उन पर निर्भर रहते हैं। स्पष्ट है कि इस स्थिति में अन्तर्राष्ट्रीय-संगठन-अथवा अन्तर्राष्ट्रीय सरकार (International Government) की अपेक्षा अधिक प्राथम्यता (Preferable) लगता है। दूसरी ओर यह कहना कि राष्ट्र-वैसा ही व्यवहार और कार्य करेंगे जैसा कि इस प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों के न होने पर करते, आमक एवं यथार्थ है। अपनी प्रकृति से ही

1. Ogasaki • World Politics, p 391.

2. Charles Lurch (junior) : America in World Affairs, pp. 16-17.

3. Cheever and Haviland : Organizing For Peace : International Organization in World Affairs, p 6.

4. Ibid, pp. 6.

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन अपने सदस्य-राष्ट्रों की इस वचनबद्धता के प्रतीक होते हैं कि वे सदस्य राष्ट्र उस तरीके से मिश्र रूप में भावधारण करेंगे जैसा कि वे अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में न होने पर करते। इस प्रकार का अन्तर्राष्ट्रीय अभिरूपा कोई इमारत या मूर्तिशिल्प (Building or Murals) न होकर एक प्रक्रिया (Process) होते हैं—कुछ सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सहयोग करने के सहपतिपूर्ण पाएँ होने हैं। यह प्रक्रिया ही सरकारों और राष्ट्रों के मध्य कुछ सीमा तक मतैक्यता (Consensus) का प्रभाव और परिणाम दोनों (Both the effect and cause) है। चीवर तथा हेवीमैण्ड ने स्पष्ट किया है कि निःसन्देह बिना किसी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के भी अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग हो सकता था और भविष्य में होना रहेगा लेकिन उसकी प्रकृति सबंधा भिन्न होगी। यह राष्ट्रसमूह अथवा समुक्त राष्ट्र-संघ की तरह न होकर यूरोप की समुबन-व्यवस्था (The Concert of Europe) के समान होगी।

चीवर तथा हेवीमैण्ड के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का निर्माण करके राज्य सहयोग के ऐसे तरीके अथवा स्तून में ग्रन्थ जाते हैं जिसके अनुसार वे नियत काल में (Periodically) मिलते हैं, सूचना और धन देते हैं, सामान्य समस्याओं पर विचार-विमर्श करते हैं, संगठन अथवा उसके अंगों की सिफारिशों पर कुछ ध्यान देते हैं और बहुधा उन सिफारिशों का अनुपालन भी करते हैं। इन संगठनों की प्रभावी बनाने के लिए इनके अपने ऐसे कर्मचारी होने हैं जो किसी विनिश्चित राष्ट्रीय हित की अपेक्षा सामान्य हितों (Common interests) की दृष्टि से अधिक सोचते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के सदस्य रूप में अत्यन्त शक्तिशाली राष्ट्र को भी अपना रवैया कुछ इस प्रकार डालना पड़ता है कि विश्व-जनमत उसके प्रतिफल नहीं हो पाय। यह ध्यान रखना आवश्यक है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की गतिविधियाँ न तो किसी सावयवी व्यक्तित्व (Organic personality) का फल होती हैं और न ही किसी एक राज्य की उपज। ये गतिविधियाँ एक सामूहिक सत्ता या समूह (Collective body) का प्रतिनिधित्व करती हैं जिसके निर्णय शक्तिशाली राष्ट्रों के पक्ष में होने वाले प्रभाव के समुत्पलन के परिणाम होने हैं। पुनरुक्त, यह भी ध्यान में रखना होगा कि प्रत्येक प्रकार के संगठन में सर्वाधिक शक्तिशाली से लेकर सर्वाधिक क्षीण संगठन तक का स्तर पाया जाता है। सभी राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ वही न कही इन अतिर्यो (Extremes) के बीच स्थित हैं। समुक्त राष्ट्र संघ जैसे व्यापक और सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठन पर विश्व राजनीति की शक्तियों का प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के स्वरूप की दृष्टि से उद्देश्यों, सदस्यता आदि पर भी दो धृष्ट लिखना उचित होगा। उद्देश्यों पर आगे विस्तार से प्रकाश डालेंगे। यहाँ इतना ही लिखना पर्याप्त है कि इन संगठनों के उद्देश्य सामान्यतः व्यापक किन्तु प्रस्पष्ट और आदर्श तथा गोलमाल शब्दावली में लिखे होते हैं चाकि उन्हें विश्व-व्यापी

समर्थन मिल सके और सभी राष्ट्र उमकी मददस्यता प्राप्ति के लिए उत्साह दिखायें। जिन सगठनों के उद्देश्य स्पष्ट और निश्चित होते हैं, उनकी सदस्य समस्या प्रायः भीमिन होती है। पर ऐसे सगठनों के पास शक्ति अधिक होती है और उनके सदस्यों में सहमति भी अधिक पायी जाती है। मदस्यता की दृष्टि में अन्तर्राष्ट्रीय-सगठनों का इस रूप में मार्गभीमिन होता आवश्यक नहीं है कि विश्व के सभी राष्ट्र अनिवार्यतः उसके सदस्य हों। फिर भी इस रूप में उमका सर्वव्यापी होना अपेक्षित है कि वे सभी महाशक्तिवा, जो विश्व-शान्ति बनाये रखने में समर्थ हैं, सगठन के क्षेत्राधिकार में आजाय।¹ यदि महाशक्तियों में एक दूसरे के मौलिक उद्देश्यों, हितों और दादित्वों के सम्बन्ध में कोई परस्पर समझौता न हो और वे शान्ति की रक्षा के लिए सहयोग करने पर मस्रद्ध न हों तो शान्ति और सुरक्षा की दृष्टि से निमित्त किये गये सभी सगठन पूरे षागजी सिद्ध होंगे। इन शक्तियों के सहयोगी रूप के बिना कोई भी अन्तर्राष्ट्रीय सगठन आवश्यक शान्ति और एकता स्थापित करने की दिशा में अप्रसर नहीं हो सकता। राष्ट्रमय और सङ्घन राष्ट्रमय का इस दिशा में लेला-जोला हमारे सामन है।

अन्तर्राष्ट्रीय सगठन की प्रकृति के सम्बन्ध में इतिम क्लाडे (Inis L. Claude) महोदय के विचार उल्लेखनीय हैं।² क्लाडे के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय सगठन आधारभूत रूप से दोहरी प्रकृति (Dualistic nature) प्रदर्शित करते हैं क्योंकि वे दयार्थवादी राजनीतिज्ञों और आदर्शवादी स्वप्निल विचारकों दोनों की उपज होते हैं।

एक ओर तो अन्तर्राष्ट्रीय सगठन वह साधन है जिसके माध्यम से वर्तमान राज्य-व्यवस्था (Modern State System) अधिक सम्नोपजनक रूप से कार्य करने में समर्थ हो सकती है। इस दृष्टि में, अन्तर्राष्ट्रीय सगठन बहुराज्यीय व्यवस्था (Multi-State System) के मन्दर्न में स्थापित होता है। यह सम्प्रभु राज्य को विश्व-राजनीतिन जीवन की आधारभूत इकाई मानती है। यह कोई भी ऐसी सरकार (Super-government) बनाने में प्रयत्नशील नहीं होता, जिसके द्वारा राज्यों की सम्प्रभुता का विनाश हो और उनकी सरकारों के सभी कार्य इसके (अन्तर्राष्ट्रीय सगठन के) हाथ में आ जाय। अन्तर्राष्ट्रीय सगठन अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के सचामन के पुनर्न तरीका की जगह नय, अविन सुन्दर और श्रेयस्कर तरीके ईवाद् करना है, राज्यों में ऐच्छिक सहयोग को अधिक सुविधाजनक और सुदृढ बनाने के लिए नये अभिकरणों की स्थापना करता है, राज्यों की नीतियों में सम्बन्ध लाने का प्रयत्न करता है, राज्यों के मध्य आपसी विचार-विमर्श, समझौते आदि के नये मुधरे दृष्ट मार्ग सुभाता है और कूटनीतिज्ञों के लिए एक अधिक समुचित रूप से मगठित और व्यवस्थित ढाचा प्रस्तुत करता है। इस प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय सगठन कोई शान्तिकारी कदम न होकर राष्ट्रो का ऐसा समझौता साध है जिसके अन्तर्गत विभिन्न राष्ट्र परस्पर विचार-विनिमय कर

1 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 473.

2 Inis L. Claude, *Swords into Plow-shares*, p. 9-13.

बुद्धि निर्णय ले सके तथा निये गये निर्णयों को लागू करवा सकें। यह कहना चाहिए कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन, सुधार, अनुबन्धन तथा वर्तमान राष्ट्री के मध्य मधुर सम्बन्धों को बनाये रखने की प्रेरणा देने वाला एक घाटोलन है। दूसरी ओर अन्तर्राष्ट्रीय संगठन एक ऐसी प्रक्रिया भी माना जा सकता है जो विश्व-सरकार की स्थापना की दिशा में प्रयत्नशील हो, वर्तमान राष्ट्रीय राज्य-व्यवस्था का प्रतिप्रमाण करके और प्राजारभूत रूप से नयी व्यवस्था प्रतिस्थापित करके विश्व-बन्धुत्व और आतृत्व के युगों पुराने स्वप्न को साकार करना चाहती हो। इस व्यवस्था को लेने पर यह कहना होगा कि वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों का प्रयास गरुषो को उनकी वर्तमान समझाओ के समाधान में महयोग देना उम्मा नहीं है जितना विश्वशांति के अधिक विकसित स्वरूपों के विभाग को ध्याय बढ़ाना। इस प्रकार की विचारधारा संगठन के लिए निश्चित ही हानिकारक है। उनका कोई धायार नहीं है, किन्तु फिर भी विचार मूल रूप में विद्यमान है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के दोहरे स्वरूप अथवा प्रकृति में दुन्द प्रयवा मधर्ष के बीज निहित हैं। यह कहना होना कि राजनीतिज्ञ प्रयोग स्वरूप के पोषक हैं। उन्होंने मधुकन राष्ट्र सप के जन्म के लिए प्रयाम करने राष्ट्रीय हितों की ध्यान में रखकर ही किया और यह भी अपेक्षा की कि बहुराष्ट्र-प्रणाची विश्व में सुधार रूप से स्थापित हो सकेगी। जो व्यक्ति विश्व-सरकार की ध्यान में राखते हुए अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को महत्व देते हैं, उनका तर्क है कि शन शन राष्ट्रावादी प्रवृत्ति अन्तर्राष्ट्रीयता की प्रवृत्ति हो जायगी तथा विश्व-सरकार की रचना में पूर्व दगी दृष्टि में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को महत्व दिया जाना चाहिए।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के दोहरे स्वरूप (Dualistic Nature) के कारण इसके शत्रु और मित्र दोनों ही विद्यमान हैं। दोनों के मध्य उपस्थित मध्य या मनुबन्धन समन्वोपकारी है। आन पलटा उन राजनीतिज्ञों का भारी है जो सम्प्रभुता-मम्पन्न राष्ट्रों को बनाये रखने के पोषक हैं। ये राजनीतिज्ञ ही अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों के अस्तित्व की निरन्तर चिन्ते हुए हैं। ऐसे भी व्यक्ति हैं जिनमें विश्व-समुदाय के प्रति उदार विचार हैं और जिनका विश्वास है कि अन्तर्गत सत्ता का राष्ट्रावादी विचारको में अन्तर्राष्ट्रीय विचारको के हाथ हस्तान्तरण होगा। इस मव के समन्वय सधुकन राष्ट्र सप की क्षमता और उसके स्वरूप के विषय में मन्देरास्पद स्थिति ने जन्म लिया है और यह आज मुनिश्चित रूप से नदी कहा जा सकता कि इसके द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय जीवन में नया सम्भावित परिवर्तन हो सकते हैं। इस मस्था के स्वरूप का निर्धारण वर्तमान सदस्य राष्ट्रों की इच्छाओं, अपेक्षाओं और नीतियों पर निर्भर करेगा। यह उनके द्वारा निर्देशित होकर अपनी सीमाओं में कार्य करने को प्रेरित होगा। यह सदस्य राष्ट्रों पर ही निर्भर है कि अविष्य में वे इनको वर्तमान के अनुसार, धागिक परिवर्तन के साथ अथवा आमूल जूल परिवर्तन के साथ खीनार करें या इसे अनावश्यक समझ कर समाप्त ही कर दें। इस सम्भा-

बना की भी कल्पना की जा सकती है कि अन्तर्राष्ट्रीय विचारको ने जिन मूल उद्देश्यों से वर्तमान संगठन का निर्माण किया है, उनकी पूर्ति के लिए वे सतत प्रयत्नशील रहें और अन्ततः इतने शक्तिशाली हो जाय कि वे एक विश्व-समुदाय बनाने में सफल हो सकें तथा एक विश्व-सरकार का निर्माण कर लें। यद्यपि वर्तमान स्थिति में यह विचार कल्पनात्मक (Utopian) हो सकता है लेकिन केवल कल्पना के आधार पर उसे पूर्णतः त्याग्य नहीं माना जा सकता। घन, सयुक्त राष्ट्र सच जैसी अन्तर्राष्ट्रीय सस्था के अध्येताओं से यह अपेक्षित है कि वे इसमें छिपे हुए गुणों तथा उद्देश्यों के साथ वर्तमान राजनीतिक, मनोवैज्ञानिक, आर्थिक, सामाजिक और तकनीकी स्थितियों को भी ध्यान में रखें। इसी स्थिति में, संगठन के जीवित रहने पर वे उसकी प्रकृति का निश्चय कर सकेंगे।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के अध्ययन की प्रणालियाँ

(Approaches to the study of International Organization)

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के क्षेत्र का अध्ययन राजनीति में अपेक्षाकृत नवीन है। विद्वानों के अधिकांशतः अपने व्यावसायिक दृष्टिकोणों को ध्यान में रखाकर ही इसे स्वरूप प्रदान करने का प्रयास किया है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के अध्ययन की प्रणालियों में ऐतिहासिक प्रणाली (Historical Approach) तथा सैद्धांतिक प्रणाली (Theoretical Approach) मुख्य हैं।

ऐतिहासिक प्रणाली (Historical Approach) का महत्व इस बात में है कि अतीत में उत्पन्न प्रवृत्तियों और निरन्तरताओं (Tendencies and Continuities) को समझे बिना हम न तो वर्तमान को भली प्रकार समझ सकते हैं और न भावी सम्भावनाओं का ही विवेकपूर्ण मूल्यांकन कर सकते हैं। तथापि इस खतरे के प्रति सदैव सतर्क रहना होगा कि कहीं इतिहास का अग्रधानुकरण, इतिहास की सीढ़ी के लाभों को विनिष्ट न कर दे। अतीत का अनुभव हमारे वर्तमान का मार्गदर्शन करता है। वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय संगठन ऐतिहासिक अनुभव की उपज है। अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के प्रति भूतकाल में मजबूत एक प्रवृत्ति रही है। क्लाडे (Claude) ने लिखा है, "अन्तर्राष्ट्रीय संगठन वर्तमान विश्व-राजनीति का एक विशिष्ट अंग है। यद्यपि इसका विकास निकटभूत की बात है, तथापि वर्तमान में यह एक स्थापित प्रवृत्ति (Established Trend) बन चुकी है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International Organizations) आ और जा सकते हैं किन्तु अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International Organization as a Process) को बने रहना है।"¹ राष्ट्र सच की असफलता ने अगले अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के स्वरूप के विषय में विभिन्न राष्ट्रों को सोचने के लिये विवश किया और इसी प्रकार की आवश्यकता का अनुभव सयुक्त राष्ट्र सच की असफलता पर किया जा सकता है। क्लाडे के अनुसार

¹ *Isis L. Claude, JR. op. cit., p. 6.*

ऐतिहासिक विवेचन अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को अनिवार्यतः बल प्रदान करता है। इससे यह भी स्पष्ट होता है कि अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं के हल के लिए अन्तर्राष्ट्रीय संगठन एक ऐसी आवश्यकता है जिसके लिए वर्तमान राजनीतिज्ञों के सामने सम्भवतः अन्य कोई विकल्प नहीं है।¹

सैद्धान्तिक दृष्टिकोण (Theoretical Approach) की बहूधा इस क्षेत्र में उद्देश्य की गयी है। राष्ट्रीय सरकार और राजनीति के बारे में विभिन्न राष्ट्रीय तथा विचारों द्वारा परस्पर प्रभाव डाला गया है किन्तु दुर्भाग्यवश अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के संबंध में अब तक कोई विशेष प्रयास नहीं किया गया है। किन्तु भव्य अवसर था गया है जब राजनीति के विचारकों को इस बारे में विशेष प्रयास करना चाहिए और उन सभी मान्यताओं का पुनर्मूल्यांकन करना चाहिए जिनसे अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को एक स्वल्प तथा स्वाधीन आधार प्रदान किया जा सके। सैद्धान्तिक प्रणाली अन्तर्राष्ट्रीय संगठन और अन्य विकासों तथा सामाजिक सम्पन्नता का सामान्य क्षेत्र में समस्या-क्षेत्रों के मध्य संबंध स्थापित करती है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के लिए बहुत कुछ वे ही मूल आधार-मिथ्या हैं जो वर्तमान धार्मिक, सामाजिक और राजनीतिक विकासों को समर्थन प्रदान करते हैं। इस प्रकार, सैद्धान्तिक प्रणाली अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की प्रक्रिया और विषय में हो रहे दैनिक कार्य-व्यापार (धार्मिक, सामाजिक, राजनीतिक) में इसी तरह संबंध स्थापित करती है जिन तरह ऐतिहासिक प्रणाली प्रक्रिया और अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों के विकास को स्पष्ट करती है। सैद्धान्तिक प्रणाली का महत्व इस बात में है कि यह अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों को विचारारमक एवं विवेचनात्मक आधार प्रदान करती है।

राजनीतिक चेतना के विकास के लिए विभिन्न राजनीतिक समस्याओं का वैधानिक और संरचनात्मक विश्लेषण (Legal and Structural Analysis) आवश्यक है। यदि हम अन्तर्राष्ट्रीय संगठन तथा उसके कार्य-क्षेत्र को भी दृष्टि में रखें तो यह कार्य बहुत अधिक प्रभावकारी हो जाता है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की राजनीतिक शक्ति को मुनदानीय प्रवृत्तियों से प्रभाव नहीं किया जा सकता। सत्ता का केन्द्रीकरण, तकनीकी विकास का प्रभाव, राजनीतिक अस्थिरता का प्रभाव, राजनीतिक स्पष्टता की तीव्र इच्छा, हितों और विचारधाराओं की टकराहट याचि ऐसी समकालीन प्रवृत्तियाँ हैं जिन से घाँसें मोड़ कर अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के सही स्वरूप को जानना सम्भव नहीं है। क्लाउडे (Claude) के शब्दों में, "अन्तर्राष्ट्रीय संगठन अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की एक उपज है। इसके द्वारा ही संगठन के स्वरूप तथा विकास का निर्धारण किया जाता है।"² दूसरी ओर अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की विषय राजनीति को प्रभावित करता है। अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों के संबंध में क्लाउडे का मत है कि इनके संवैधानिक लेखों (Constitutional documents) और औपचारिक

1. Ibid, p. 6.

2. Ibid, p. 7.

मरचनान्मक व्यवस्थाओं (Formal Structural Arrangements) पर बहुत अधिक ध्यान केन्द्रित करने में स्वतन्त्र ही है। अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों के वास्तविक कार्यकलापों को तो तभी समझा जा सकता है जब उनका अध्ययन राजनैतिक विश्व के मन्दर्भ में किया जाय तथा उनके अन्तिम परिणामों का तभी समुचित मूल्यांकन हो सकता है जब विश्व में उनके प्रभाव को मापा जाय।¹

यन्त्र में प्रभावी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन बनाने की समस्या अन्तर्गतत्वा एक विश्व समुदाय बनाने की समस्या है। अतः यह आवश्यक है कि उसके स्वतन्त्र रूप को महत्व न देकर उस गृहात्मक बनाया जाय। संगठन का कार्य सामाजिक क्षेत्र में व्यापक होना चाहिए। समाज निर्माण की विधा से हम जितने अनभिज्ञ रहेंगे, विश्व-समुदाय का गठन उतना ही दुर्लभ कार्य होगा। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का समुचित अध्ययन और विश्लेषण हमें उन सीमाओं पर पहुँचाने में सहायता करता है जिनमें समाज-अन्वेषण या खोज का कार्य (Social Exploration) प्रारम्भ होता है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विश्लेषण हमें उनके बारे में पूर्ण ज्ञान तो प्रदान नहीं कर सकता तथापि इसका अपना विशिष्ट लाभ है। हम यह जान पाते हैं कि वे कौनसी सीमाएँ जिनमें संगठन का कार्य रूक जाता है, अथवा जिन सीमाओं तक उनके कार्यों की व्यापकता सम्भव है। इसे जानकर वर्तमान संगठन के सुधार तथा भविष्य के संगठन के स्वरूप की कल्पना की जा सकती है। इसके लिए आवश्यक है कि इससे सम्बन्धित विभिन्न छोटो-मोटी समस्याओं का अध्ययन किया जाय सम्बन्धित अवसरों का ज्ञान प्राप्त किया जाय और उन सब स्वाधों की जान लिया जाय जिनके द्वारा इनके कार्यों में अवरोध उत्पन्न होता हो। इनका यह अर्थ कदापि न लगाया जाना चाहिए कि भविष्य के संगठन के स्वरूप को विकसित न किया जाय, वरन् इसका उद्देश्य तो एक सुन्दर, शक्तिशाली, प्रभावकारी संगठन का जन्म है। भविष्य में निर्बल अस्थायी संगठन के स्थान पर वर्तमान का सुदृढ संगठन अधिक उपयोगी हो सकता है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के उद्देश्य

(The Purpose of I O)

जिनी भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के आम तौर पर स्वीकार दिये जाने वाले उद्देश्य निम्नलिखित हैं—

1. युद्ध की रोक-थाम, अथवा शान्ति एवं सुरक्षा बनाये रखना, तथा
2. उन विभिन्न समस्याओं का जो राज्यों के समक्ष उनके वैदेशिक सम्बन्धों के मन्दर्भ में उपस्थित होती हैं, निदान करना।

युद्ध की रोक-थाम अथवा विश्व में शान्ति और सुरक्षा की स्थापना अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का सर्वोपरि उद्देश्य होता है। राष्ट्रसंघ (League of Nations) के संविदा

(Covenant) की प्रस्तावना में संधि का उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा की स्थापना करना, अर्थात् न्याय और सम्मान के आधार पर अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की स्थापना करके भागी बुद्धों को टाकना तथा समार के राष्ट्रों के मध्य सहयोग की प्रोत्साहन देना था। इसी प्रकार वर्तमान संयुक्त राष्ट्रसंघ का उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा की रक्षा करना, राष्ट्रों के मध्य मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध विकसित करना, तथा अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग प्राप्त करना है।

जिस प्रकार कोई भी समाज सुरक्षित और सम्यक् तभी बना रह सकता है जब उसके सदस्य व्यक्ति के विरुद्ध आक्रमणात्मक कार्यवाहियां सम्पूर्ण समुदाय की शान्ति और कल्याण के लिए एक खतरा माने, ठीक उसी प्रकार राष्ट्रों के मध्य अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में शान्ति और व्यवस्था तभी सुरक्षित रह सकती है जब किसी भी एक राष्ट्र पर किया गया आक्रमण सम्पूर्ण विश्व के लिए एक समस्त समस्या बन जाय। यही भावना इस बात के लिए प्रेरित करती है कि राष्ट्रीय सरकार अपने देश में अराजकता की अवस्था को समाप्त करके नागरिकों की शान्ति और सुरक्षा प्रदान करे तथा अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में विश्व के राष्ट्र एक ऐसे सर्वमान्य संगठन की स्थापना करें जो विभिन्न उपायों से राष्ट्रों के मध्य सहयोग और सामंजस्य बनाये रखें ताकि आक्रमणात्मक कार्यवाहियों को प्रोत्साहन न मिल सके। 20वीं शताब्दी तक पाश्चात्य राज्य-व्यवस्था में युद्ध उन्हीं राज्यों का मामला समझा जाता था जो उसमें उलझे हुए हो लेकिन आर्थिक और सामाजिक मामलों में अन्तर्निर्भरता बढ़ने के साथ-साथ इस रूप में राष्ट्रीय एकाकीता की धारणा में परिवर्तन आने लगा और बीसवीं शताब्दी में हुए आधुनिक युद्धों ने तो अकेलेपन तथा दूसरों के मामलों में हचि न लेने की धारणाओं का अविचारित जनाजा ही निकाल दिया। इसीलिए प्रथम महायुद्ध के बाद जब राष्ट्रसंघ की स्थापना हुई तो उसके संविधान के अनुच्छेद 11 में लिखा गया कि "कोई भी युद्ध भ्रष्टाचार युद्ध की धमकी, जो संधि के सदस्यों को तुरन्त प्रभावित कर रहा हो अथवा नदी, सम्पूर्ण संधि के लिए चिन्तनीय विषय (Matter of Concern) समझा जायेगा।" इसी प्रकार संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर के अनुच्छेद 2 में यह सिद्धान्त निहित किया गया है कि "संधि के सभी सदस्य संधि की द्विती भी उस कार्यवाही में, जो वर्तमान चार्टर के अनुकूल हो, संधि की हर प्रकार का सहयोग देंगे-----।"

दुर्भाग्यवश व्यवहार में दोनों ही अन्तर्राष्ट्रीय संगठन घोषित सिद्धान्तों के अनुकूल पूरी तरह आचरण नहीं कर पाये। उदाहरणार्थ जब इथोपिया पर इटली का आक्रमण हुआ तो राष्ट्रसंघ अपने सामूहिक उत्तरदायित्व से पिछड़ गया और प्रभावकारी प्रतिक्रिया (Effective sanctions) लागू नहीं कर सका। राष्ट्रसंघ असफल ही मुख्यतः इसलिए हुआ कि सदस्य राष्ट्रों ने संधि के प्रति खुलकर प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूप से दायित्वहीनता प्रदर्शित की। कुछ मामलों में इसी प्रकार का रवैया संयुक्त राष्ट्रसंघ का रहा है। उदाहरणार्थ 1950 में संधि के अधिकांश सदस्यों ने उत्तरी कोरिया के आक्रमण को रोकने में संधि के उद्देश्य के प्रति सहानुभूति प्रकट

की लेकिन कार्यवाही के लिए केवल 16 राष्ट्रों ने ही अपनी सैनिक टुरडिया दीं। वस्तुतः सामूहिक सुरक्षा के सम्बन्ध में जो उत्तरदायित्व समुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों को वहन करना चाहिए, उसका अभी तक मारी अभाव बहुत ही छटकने वाली बात है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का दूसरा उद्देश्य संसार के राष्ट्रों के समक्ष अपने वैदेशिक सम्बन्धों के निबंहन के सम्बन्ध में उठने वाली विभिन्न समस्याओं का शान्तिपूर्ण ढंग से पयासम्भव हल निकालने में सहयोग देना है। यह उद्देश्य बहुत विस्तृत अर्थात् बहुमुखी है जिसमें किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की बड़ी सुझ-बुझ, निष्पक्षता, कूटनीतिक चातुर्य और प्रभावशाली अनुशासनारमक कार्यवाही का आश्रय लेना पड़ता है। इस उद्देश्य का क्षेत्र स्वास्थ्य से लेकर आर्थिक विकास और डाक-दरों से लेकर बाह्य अन्तरिक्ष तक व्यापक है। प्रतिवर्ष अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के सम्मुख नयी पुरानी विविध समस्याओं का अग्रसर लगा रहता है जिन्हें निरपेक्ष बदलती हुई परिस्थितियों में अनुकूलन करते हुए सुलझाना पड़ता है। चूंकि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के प्रसार के लिए, संसार के राष्ट्रों में आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक आदान-प्रदान करवाता है, अन्तर्राष्ट्रीय कानून बनाने वाली बैठकों के विरुद्ध प्रभावशाली सामूहिक कार्यवाही करने की सचेष्ट रहता है और अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं तथा स्थितियों की अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अनुसार सुलझाना चाहता है, और विश्व के राष्ट्रों को शान्ति, समृद्धि और व्यवस्था के प्रति अपने नैतिक उत्तरदायित्व का प्रदर्शन करना पड़ता है, अतः संगठन की अधिराज्य मामलों में सफलता की आशा बनी रहती है। संगठन का नैतिक प्रभाव प्रायः प्रभावशाली ढंग से कार्य करने में सक्षम होता है। आर्थिक, सामाजिक, स्वास्थ्य आदि क्षेत्र में समुक्त राष्ट्रसंघ द्वारा की जाने वाली कार्यवाहियाँ इसका प्रमाण हैं।

संक्षेप में, प्लानो तथा रिग्ज (Plano and Riggs) के शब्दों में, यह कहना होगा कि "अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के उद्देश्य सगम्य अभीम हैं। अरिक्त सामान्य रूप में इन बहुमुखी उद्देश्यों (Manifold purposes) को तीन मोटे लक्ष्यों (Broad objectives) में प्रकट किया जा सकता है। जो ये हैं—शान्ति (Peace), समृद्धि (Prosperity), एवं व्यवस्था (Order)।" शान्ति (Peace) के उद्देश्यों की सफलता मुख्यतः इस बात पर निर्भर है कि हिंसात्मक कार्यवाही के प्रति प्रभावशाली प्रतिरोधक व्यवस्थाएँ कहाँ तक लागू की जाती हैं और अन्तर्राष्ट्रीय झगड़ों के शान्तिपूर्ण निदान का-सयत्र कहाँ तक उपयुक्त रूप में प्रभावशाली होता है। समृद्धि (Prosperity) की उपलब्धि तभी सम्भव है जब प्राविधिक समस्याओं (Technical problems) में सहयोग करके आर्थिक गतिविधियों का अधिकाधिक प्रसार सम्भव बनाया जाय, विशेषकर विश्व के विकासशील क्षेत्रों के आर्थिक विकास और

अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के विस्तार की ओर उपयुक्त ध्यान दिया जाय। व्यवस्था (Order) का आगम है कि एक ऐसा व्यवस्थापूर्ण विश्व (An orderly world) हो जिसमें सभी परिवर्तन स्वाभाविक रूप में होते जाय और जो हिंसा तथा सघर्षों से मुक्त हो। इस उद्देश्य की पूर्ति में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के आवश्यक प्रयास और कार्यक्रम सम्मिलित हो जाते हैं। एक प्रकार से ये ही उद्देश्य सभी आधारभूत लक्ष्यों का समन्वय या संश्लेषण (Synthesis) है और बराबरता, भूख, बीमारी, गरीबी, निरक्षरता, उग्र राष्ट्रवाद, भेदभाव, गुलामी, और उपनिवेशवाद के विरुद्ध एक सामान्य सघर्षों की भाव करता है।¹ विधेयात्मक रूप में लेने पर इस उद्देश्य में कानूनी स्थायित्व (Legal stability), रहन-सहन के उच्च स्तर, श्रेष्ठतर स्वास्थ्य, श्रेष्ठतर शिक्षा, लोगों की एक दूसरे को समझने की प्रवृत्तियों में सुधार, मानव अधिकारों और आधारभूत स्वतन्त्रताओं के प्रति सम्मान तथा आत्म-निर्भरता और राजनीतिक स्वतन्त्रता के प्राप्ति के प्रयास सम्मिलित हैं।²

उल्लेखनीय है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के सभी उद्देश्य किसी न किसी रूप में एक दूसरे के पूरक हैं। अतः किसी एक उद्देश्य अथवा कुछ उद्देश्यों की उपलब्धि का प्रभाव अनिवार्य रूप में दूसरे क्षेत्रों में पड़ता है। पुनरुक्त, यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के उद्देश्य सामान्यतः व्यापक किन्तु धृष्ट-से होते हैं। उद्देश्यों की शब्दावली प्रायः गोल-मोल भाषा में व्यक्त की जाती है ताकि संगठन की विश्वव्यापी समर्थन मिल सके और सभी राष्ट्र उनकी सदस्यता प्राप्त करने के लिए आकर्षित हो। उद्देश्यों में न्याय, स्वतन्त्रता, शान्ति, सुरक्षा, सहयोग आदि ऐसे शब्द जड़ दिये जाते हैं जो विश्व जामत के धनुक्क होते हैं और कोई भी राष्ट्र उनमें सहमति प्रकट करने का सतत मोल नहीं लेना चाहता। इस प्रकार के उच्च आदर्शों की पूर्ति का उद्देश्य रखने वाले अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का सदस्य बनने से राष्ट्र की राजनीतिक प्रतिष्ठा में वृद्धि होती है। उद्देश्यों की धृष्ट भाषा का एक अन्य व्यावहारिक प्रभाव प्रायः यह देखने को मिलता है कि संगठन को सदस्य-राष्ट्रों द्वारा निर्णायक अथवा व्यावहारिक शक्ति नहीं मिल पाती। राष्ट्रों की सार्वभौमिकता हर प्रकार में धुण्ण बनी रहती है और अधिकारिक राष्ट्र संगठन का सदस्य बनने के लिए उत्साह दिखाते हैं। वर्तमान संयुक्त राष्ट्रसंघ इसका ज्वलन्त उदाहरण है। इसके विपरीत जिन संगठनों के उद्देश्य स्पष्ट रूप से परिमापित होते हैं उनकी सदस्य संख्या प्रायः सीमित होती है, यद्यपि शक्ति की दृष्टि से वे अधिक महत्वपूर्ण होते हैं। ऐसे संगठनों के सदस्यों में सहमति भी अधिक पाई जाती है। स्पष्ट उद्देश्य वाले संगठन में वे ही राष्ट्र सम्मिलित होते हैं जो उस उद्देश्य अथवा उन उद्देश्यों को अपनी नीतियों और हितों के धनुक्क पाते हैं। सामान्यतः ऐसे संगठन क्षेत्रीय, सैनिक आदि होते हैं।

1. Ibid, p. 10

2. Ibid, p. 10.

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का वर्गीकरण (Classification of International Organization)

वर्तमान सन्दर्भ में अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों से हमारा आग्रह किन्हीं प्रत्यायी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों आदि से नहीं है बरन् राष्ट्रसंघ, संयुक्त राष्ट्रसंघ, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन आदि औपचारिक एवं स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के विभिन्न स्वरूप प्रचलित रहने हैं। इनका वर्गीकरण मुख्यतः निम्नांकित आधारों पर किया जा सकता है—

1. उत्तरदायित्व के क्षेत्र के आधार पर,
2. सदस्यता के विस्तार के आधार पर,
3. कार्यों के स्वरूप के आधार पर, एवं
4. सत्ता के आधार पर।

उत्तरदायित्व का क्षेत्र

इस दृष्टि से अन्तर्राष्ट्रीय संगठन दो वर्गों में विभाज्य है—

(क) व्यापक संगठन, एवं (ख) कार्यगत संगठन।

व्यापक संगठन के सामान्य उद्देश्य, कार्य और दायित्व बहुत व्यापक होते हैं। राष्ट्रसंघ और संयुक्त राष्ट्रसंघ इस प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के उत्तम उदाहरण हैं।

कार्यगत संगठनों का भी उत्तरदायित्व यद्यपि व्यापक होता है तथापि उनका कार्यक्षेत्र व्यापक संगठनों की तुलना में सीमित होता है। कार्यगत संगठनों के उदाहरण, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन, विश्व स्वास्थ्य संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राविधि, विश्व डाक संघ आदि हैं। इन्हें गैर-राजनीतिक संगठन भी कहा जाता है। ये प्राथमिक संगठन होते हैं जिनका निर्माण कुछ आर्थिक, सामाजिक या सांस्कृतिक विशिष्ट समस्याओं की सुलझाने के लिए किया जाता है। राष्ट्र इन समस्याओं के समाधान में परस्पर सहयोग की आवश्यकता अनुभव करते हैं। फलस्वरूप ये संगठन अस्तित्व में आते हैं। कार्यगत संगठन स्वयम् को अन्तर्राष्ट्रीय सहानुभूति और सुरक्षा की स्थापना, राजनीतिक विवादों के समाधान आदि के भ्रमों से दूर रखते हैं। ये कार्य तो व्यापक संगठनों के अधिकार-क्षेत्र में गिने जाते हैं। सबसे प्राचीन कार्यगत संगठन, "राइन का समुद्र-नावा आयोग" (Central Commission for the Navigation of the Rhine) गिना जाता है जिसकी स्थापना सन् 1804 में हुयी थी। संयुक्त राष्ट्रसंघ के विशिष्ट अधिकरण इसी वर्ग में आते हैं।

सदस्यता का विस्तार

इस आधार पर अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों को दो वर्गों में बाँटा जाता है—

(क) सार्वभौमिक, एवं (ख) प्रादेशिक।

सार्वभौमिक संगठन की सदस्यता विश्व के सभी राष्ट्रों के लिए उन्मुक्त होती है। उन राष्ट्रों को इसका सदस्य बनने में रोका जा सकता है जो विश्वशांति और

सुरक्षा के लिए सतर्क हो। लड़ाकू प्रवृत्ति के और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को पनोता मगाने वाले हो। उदाहरणार्थ, बहुत कुछ उन्ही आगारों पर मार्क्सवादी चीन को घबराक सयुक्त राष्ट्रमन्त्र की सदस्यता से वंचित रखा गया है, यद्यपि अब कूटनीतिक परिस्थितियाँ तेजी से बदल रही हैं और नागचीन का सघ में प्रवेश पहले से अधिक निश्चित हो चका है। सार्वभौमिक प्रकृति के संगठन किमी विशेष स्वार्थ, मिद्वान्त प्रयत्न वा विचारचारा में आबद्ध नहीं होते। आश्रामक विचारों से दूर रहते हुए वे अन्तर्राष्ट्रीय शांति सुरक्षा और सहयोग के आकासी होते हैं। सयुक्त राष्ट्रसंघ, विश्व डाक संघ, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन आदि सार्वभौमिक प्रकृति के ही हैं।

प्रादेशिक संगठन, जैसा कि नाम में ही स्पष्ट है, किमी क्षेत्र विशेष के हितों की रक्षा के लिए बनाये जाते हैं। इनकी सदस्यता उन्ही क्षेत्रों में सीमित होती है। अमेरिका राज्य संगठन बारसा संधि संगठन, यूरोपीय शाखा बाजार, नाटो, सीडो, सेंटो आदि संगठन प्रादेशिक प्रकृति के ही हैं। इस प्रकार के संगठन यद्यपि आर्थिक, सामाजिक और सैनिक प्रवृत्ति के भी होते हैं तथापि उनका निर्णय समान हितों और विचार वाले उन राष्ट्री द्वारा किया जाता है जो प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में अपने राजनैतिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए परस्पर सयुक्त होना आवश्यक समझते हैं।

कार्य-सम्पादन का ढंग

इस आधार पर भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की प्रायः दो वर्गों में विभाजित किया जाता है—

(क) नीति-निर्माण संबंधी कार्य करने वाले एवं,

(ख) प्रशासकीय कार्य करने वाले।

नीति निर्माण सम्बन्धी कार्य करने वाले संगठनों का अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन एक उदाहरण है। यह संगठन श्रमियों के विषय में नीतियाँ बनाता है और सदस्य राष्ट्रों से सिफारिश करता है कि वे उन नीतियों को लागू करें। विश्व स्वास्थ्य संगठन का कार्य भी नीति निर्धारण का है।

प्रशासकीय कार्य करने वाले संगठनों में विश्व डाक संघ अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय प्रावि उल्लेखनीय हैं। इस प्रकार के संगठन प्रशासकीय सेवाओं और विवादों का समाधान करते हैं, उदाहरणार्थ, विश्व डाक संघ अन्तर्राष्ट्रीय डाक प्रमुविधाओं की दूर करने में, विकसित प्रयत्न वा विकसित देशों की डाक सेवाओं का पुनर्गठन करने में बहुत सहयोगी रहा है। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय अनेक विवादों का महत्वपूर्ण निर्णय देते हैं जिनका अनुपालन भी होता है।

कुछ संगठन ऐसे भी होते हैं जो प्रशासकीय और नीति निर्माण सम्बन्धी सभी कार्य करते हैं, जैसे सयुक्त राष्ट्र संघ।

सत्ता प्रयोग का ढंग

इस दृष्टि से अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का वर्गीकरण वैधानिक सत्ता प्राप्त एवं राजनीतिक सत्ता प्राप्त संगठनों में किया जाता है। वैधानिक सत्ता प्राप्त संगठन के

निर्णयों को मानने के लिए सदस्य राष्ट्र कानूनी रूप से बाध्य होते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय और कुछ हद तक मुरदा परिषद् इस प्रकार के संगठन हैं, जिनके कार्य और आदेशों का कानूनी तौर पर राज्यों और व्यक्तियों पर लागू होना आवश्यक है। जिन संगठनों को केवल राजनीतिक सत्ता प्राप्त होती है, वे अधिक से अधिक सिफारशें कर सकते हैं, जिनको मानना या ठुकरा देना राज्यों की इच्छा पर निर्भर है। ये संगठन राजनीतिक होते हैं जो किसी कार्य को प्रोत्साहन देने वाली सुविधायें जुटाने में सहयोग देते हैं। इनके निर्णय कानूनी रूप से बाध्य नहीं होते। विश्व की अधिकांश अन्तर्राष्ट्रीय संगठन इसी वर्ग में आते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय और कुछ हद तक मुरदा परिषद् को छोड़ कर समुक्त राष्ट्र सच से सम्बन्धित अन्य सभी संगठन कानूनी न होकर राजनीतिक ही कहे जायेंगे। पश्चिमी यूरोपीय राज्यों के 6 संगठन जैसे, यूरोपीय कोयला और इस्पात संगठन, यूरोपीय ग्रन्थ संगठन, यूरोपीय अनुसन्धान संगठन आदि के पीछे कानूनी शक्ति एवं मान्यता है। इन संगठनों के निर्णयों का पालन सदस्य राष्ट्रों के लिए अनिवार्य है। उल्लंघन कर्ता राज्यों को दण्डित करने का अधिकार भी संगठन को मिला हुआ है। इसी कारण उन्हें अन्तर्राष्ट्रीय संगठन न कह कर प्रायः अधिराष्ट्रीय संगठन भी (Supranational organization) कह दिया जाता है।

सदस्यता की समस्या

(The Problem of Membership)

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों द्वारा जिन समस्याओं का सामना किया जाता है उन्हें इनित बताये ने दो छोटे वर्गों में विभाजित किया है—

(1) संवैधानिक समस्याएँ (Constitutional Problems)—इनमें संगठनों के प्रवर्ग और कार्य से सम्बन्धित आन्तरिक मसले मुख्यतः सम्मिलित होते हैं। ये वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन स्वयम् की समस्याएँ (The problems of international organization) होती हैं।

(2) वास्तविक अथवा तात्त्विक समस्याएँ (Substantial Problems)—इनमें वे बाहरी मसले सम्मिलित होते हैं जिनका समाधान किया जाना होता है। ये समस्याएँ वे हैं जिनने निपटने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय संगठन बनाये जाते हैं (The problems with which the organizations are designed to grapple)।

दोनों प्रकार की समस्याओं को स्पष्ट करते हुए इनित बताये ने लिखा है कि, “संवैधानिक समस्याएँ वे हैं जो अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की स्थापना द्वारा (By the establishment of international organizations) उत्पन्न होती हैं जब कि वास्तविक समस्याएँ इस प्रकार के अभिकरणों की स्थापना के लिए (For the establishment of such agencies) घटनाएँ हैं।”¹ समस्याओं के इन दोनो ही वर्गों में तात्त्विक रूप से चाहे कितनी ही निश्चित विभाजन देखा लीची जाय, व्यवहार

मे ऐसा सम्भव नहीं है। विश्व समस्याओं की प्रकृति और तीव्रता संगठनात्मक प्रयत्नों की प्रकृति और स्वरूप का निर्धारण करती है और इन तरह से संवैधानिक सम्झौतों को परिभाषित करती है। घन्तराष्ट्रीय धमिकरणों के घान्तरिक विकास से सम्बन्धित निर्गुण आवश्यकताओं में बाह्य राजनीतिक बातों द्वारा प्रभावित होते हैं। इनके विनरीय दान्तरिक प्रयत्न तात्त्विक राजनीतिक समस्याओं का समाधान घन्तराष्ट्रीय संगठनों द्वारा प्राप्त किये गये संवैधानिक विकास की भाशा द्वारा प्रभावित होता है। इन दोनों ही समस्या-क्षेत्रों का परित्याग नहीं किया जा सकता।¹ घात्र की 20वीं शताब्दी की राजनीतिज्ञता का प्रमुख उद्देश्य इन दोनों में मन्थन साना है।

सदस्यता की समस्या घन्तराष्ट्रीय संगठन के आधारभूत संवैधानिक प्रश्नों में से एक है। इन समस्याओं का जो समाधान विकसित किया जाय उनी के द्वारा घन्तराष्ट्रीय धमिकरणों की प्रकृति, स्थिति और विश्व मामलों में उनकी समाविष्ट भूमिका की प्रकृति प्रयत्न स्वरूप का बहुत बृहत् निर्धारण किया जा सकता है। सदस्यता-नीति से हमें बहुत कुछ यह पता चल जाता है कि किसी घन्तराष्ट्रीय संस्था के क्या उद्देश्य होंगे, उससे किस प्रकार के कार्यों की भाशा की जानी चाहिए तथा उसके भावी विकास का क्या स्वरूप रहेगा।²

आम तौर पर घन्तराष्ट्रीय संगठनों के स्थापिताओं और प्रवक्ताओं के समक्ष दो रास्ते खुले होते हैं।³ वे विश्व-व्यापी सदस्यता, जो धननी प्रकृति में अनुमोदक (Permissive) प्रयत्न धनिकार्य (Compulsory) हो सकती है, का मार्ग चुन सकते हैं प्रयत्न वे सदस्यों की चुनने की कोई समीचीन रख सकते हैं। यदि वे सदस्यों के चुनाव (Selectivity) का मार्ग अपनाते हैं तो चुनाव का मतलब देखा हो जाता है। सदस्यों के चुनाव में यदि भौगोलिक तर्कों पर बल दिया जाय तो संस्थाओं का स्वरूप 'आम या सामान्य' (General) न होकर क्षेत्रीय (Regional) होगा। यह भी हो सकता है कि संगठन के अधिकांश क्षेत्र में जाने वाले सदस्यों को देखते हुए, सदस्यता के लिए राज्यों के कार्यगत प्रयत्न वस्तुगत महत्व (Objective importance) पर कोई स्तर लागू किया जाय और इस प्रकार किसी सुरक्षा धमिकरण (Security agency) से महाशक्तियों को छोड़ कर अन्य राष्ट्रों को बाहर ही रखा जाय प्रयत्न किसी सामुद्रिक जहाजों संगठन में सिवाय सामुद्रिक शक्ति से सम्बन्धित राज्यों को छोड़ कर अन्य किसी की नहीं लिया जाय। अन्त में, सदस्यता सम्बन्धी नीति राज्यों के गुणानुक्रम पहलू से प्रभावित हो सकती है। किसी संगठन में उन्ही सदस्यों का प्रवेश रखा जा सकता है जो कितने विशेष प्रकार की जानन-भ्यवस्था प्रयत्न धनिकार्य को अपनाते हुए हों। उदाहरणार्थ, विल्सन ने राष्ट्रसंघ के सदस्य के रूप में केवल प्रजातान्त्रिक राज्यों का ही विचार किया था। सांस्कृतिक मरूपता, प्रयत्न

1. Ibid, p. 93.

2. Ibid, p. 93.

3. Ibid, p. 95.

धार्मिक एकाता, अथवा समान ऐतिहासिक पृष्ठभूमि आदि विभिन्न तत्व भी सदस्यता-नीति को प्रभावित कर सकते हैं। इस प्रकार के तत्वों से प्रभावित संगठनों का उत्तम उदाहरण अरब लीग अथवा ब्रिटिश राष्ट्र मण्डल हैं। सदस्यता के निर्णय का स्तर किसी भी राज्य के आन्तरिक मुद्दों से भी सम्बन्धित हो सकता है, उदाहरणार्थ, मानव-अधिकारों के सम्मान के प्रति कोई निश्चित स्तर किसी संगठन में प्रवेश की आवश्यक शर्त बनाया जा सकता है, जैसा कि 'कौंसिल ऑफ यूरोप' (Council of Europe) के सम्बन्ध में है। गुणात्मक कमीटी में किसी राज्य का वास्तविक अथवा सम्भावित (Actual or Prospective) अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार का मूल्यांकन भी सम्मिलित हो सकता है। इसी आधार पर संयुक्त राष्ट्र सच उन राज्यों को अपना सदस्य नहीं बनाता जो 'पेस-लविंग' (Peace-loving) न हों। इस प्रकार सदस्यता-वर्षित राष्ट्रों को अप्रत्यक्ष रूप से 'बुरे' (Bad) राज्य कहा जाता है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की सदस्यता के प्रश्न प्रायः निरन्तर विवादग्रस्त रहे हैं। ये प्रश्न और भी जटिल बनचिए हो गये हैं कि सदस्यता-नीति को अनुगमन करने वाले विद्वानों के सैद्धान्तिक गुणों में सम्बन्धित वांछित मतभेदों को राजनीतिक माम के अनुमान पर आधारित प्रयोगों द्वारा के साथ बड़ी चुनौती से मिला दिया जाना है।¹ विद्वान सैद्धान्तिक दृष्टिकोण में किसी भी सिद्धान्त को 'एकमात्र सही सिद्धान्त' नहीं माना जा सकता तथापि 'आवश्यकता के नियम' (Rule of necessity) के रूप में किसी सिद्धान्त के आदर्श की प्रचारना अवश्य की जा सकती है। इस अवधारणा के अनुसार सदस्यता-नीति का विवेकपूर्ण निर्धारण प्रत्येक विशिष्ट सत्ता के प्रत्यात्मक उद्देश्यों (Functional purposes) को दृष्टि में रखते हुए किया जाना चाहिए। संगठन में राज्यों का प्रवेश या निवेश इन निर्णय के आधार पर होना चाहिए कि क्या संगठन में उसकी भागीदारी संगठन के उद्देश्यों की पूर्ति की दृष्टि से आवश्यक है। इसी नियम के अनुसरण में, उदाहरणार्थ, नाबो की सदस्यता किती आवश्यक जहाजीय अधिकरण में आवश्यक (Essential) समझी जा सकती है किन्तु किसी सामान्य स्वास्थ्य संगठन के लिए वांछित (Desirable) किन्तु अनिवार्य और किसी एजिडैरी औद्योगिक व्यवस्था के लिए अनुचित (Improper) समझी जा सकती है। इनमें बताये के अर्थों में, 'यह आदर्श स्तर किन्हीं विशिष्ट संगठनात्मक विद्धान्तों के प्रतिपादन की हठधर्मी के लिए भी उतनी ही चुनौती है जितनी राजनीतिक उद्देश्यों में प्रेरित राष्ट्रवादियों की स्वेच्छाधारिता के लिए।'²

सदस्यता की समस्या का यह सामान्य विवेचन प्रस्तुत किया गया है। राष्ट्र-संघ और संयुक्त राष्ट्र सच की सदस्यता का विवेचन अगले अध्यायों में व्यवस्थित किया जाएगा।

1. Ibid, p. 96.

2. Ibid, p. 96

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विकास

(THE EVOLUTION OF INTERNATIONAL ORGANIZATION)

“आज के बाद संसार में शान्ति की स्थापना तभी सम्भव है जब हम एक नई तथा छोट कूटनीति को अपनाएं, संसार के बड़े राष्ट्र किसी भी आपसी समझौते को मानते, शान्ति स्थापित करने के मूलमूल आधारों के विरुद्ध जब कोई गुट द्वारा कार्यवाही करने लगे तो उस पर तुरन्त सामूहिक कार्यवाही की जा सके, तभी सम्भ्यता कायम रह सकेगी।”

—विंस्टन

वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय संगठन इतिहास की लम्बी प्रक्रिया की उपज है। राष्ट्रों के बीच शान्ति और सुरक्षा बनाये रखना, अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के सन्दर्भ में एक प्रमुख विषय रहा है। पामर एवं परकिन्स ने लिखा है कि वर्तमान संगठन के मूल रूपों (Proto types) के दर्ज़न हमें प्राचीन और मध्य-युगीन इतिहास में होते हैं और अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के वर्तमान नमूने का विकास उस राष्ट्रीय-राज्य-व्यवस्था के समय से होता रहा है जिसका उदय अनेक शताब्दियों पूर्व हुआ था। विशेषकर यह विकास 1648 की वेस्टफेलिया कांग्रेस (The Congress of Westphalia) के समय से अधिक स्पष्ट और महत्वपूर्ण है।²

प्रो० विटमैन डी० पीटर ने अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के 6 विशेष रूप अथवा प्रकार बतलाये हैं—कूटनीति (Diplomacy), सन्धि-समझौते (Treaty Negotiation), अन्तर्राष्ट्रीय कानून (International Law), सम्मेलन (Conference), प्रशासन (Administration), एवं न्यायोकरण (Adjudication)। इसके प्रतिरिक्त एक सामान्य रूप अन्तर्राष्ट्रीय सघ (International Federation) का है।

पामर और परकिन्स के अनुसार प्रो० पीटर का वर्गीकरण वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का नहीं बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार (International

1. Palmer & Perkins : International Relations, p. 298.

Intercourse) की प्रणालियों से सम्बन्धित है।¹ पामर और परकिन्स का यह दृष्टिकोण वास्तव में सही है क्योंकि "अन्तर्राष्ट्रीय संगठन राज्यों के मध्य स्थापित वह सहकारी व्यवस्था है जिसकी स्थापना कुछ पारस्परिक लाभप्रद कार्यों को नियमित बैठको एवं स्टाफ के जरिये पूरी करने के लिए सामान्यतः एक आवारभूत समझौते द्वारा होती है।"² यदि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की इस सुविकसित परिभाषा को मान्य ठहराया जाय तो वर्तमान युग में अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के कुछ ही उदाहरण प्रस्तुत किये जा सकेंगे जब कि प्रो० पोटर की धारणा के अनुसार तो अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के लिखित इतिहास का अधिकशः युग में कम से कम आदिम रूप (Primitive Form) में अस्तित्व रहा है।³

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के विकास को सुविधा एवं स्पष्टता की दृष्टि में दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—

(क) राष्ट्रसंघ से पूर्व अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विकास, एवं

(ख) राष्ट्रसंघ की स्थापना से वर्तमान तक अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विकास।

राष्ट्रसंघ से पूर्व अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विकास (The Evolution of International Organization before the League of Nations)

यूनानी नगर राज्यों के समय

प्राचीन यूनान के स्वर्णिम युग से बहुत पहले ही चीन, भारत, मेसोपोटामिया एवं मिस्र सहित विश्व के अनेक ज्ञान भागों में एक प्रकार के अन्तर-राज्य-सम्बन्धों (Inter-state Relations) का अस्तित्व था। शासकों और राज्यों के बीच सम्बन्ध असामान्य (Uncommon) नहीं थे, वरन् कूटनीतिक व्यवहारों, व्यापारिक सम्बन्धों मैत्री-सन्धियों, यौद्धिक सहिताओं और शान्ति की शर्तों आदि के सम्बन्ध में समझौते अथवा सहमति का पर्याप्त क्षेत्र विद्यमान था। गेराड मैन्गेनो (Gerard J. Mangone) के शब्दों में "अतीत की सन्धियाँ अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की दिशा में प्रथम चरण (First steps) थीं।"⁴

यद्यपि यूनान के निवासी अपने देश की सीमाओं से बाहर की समस्याओं के प्रति उदासीन थे और उनकी स्थानीय भक्ति उन्हें वास्तविक राष्ट्रीय एकता प्राप्त करने से रोकते हुए थी, तथापि ऐम्पिरिक द्यूनिक परियद् जैसी सघीय सस्था और यूनानी नगर-राज्यों के विभिन्न मण्डलों द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के कुछ ऐसे अल्पविकसित प्रकारों का विकास हो गया था जो किन्हीं दृष्टियों से आधुनिक न थे

1. Ibid, p. 299.

2. Cheever & Hayland : op. cit, p. 8.

3. Palmer & Perkins : op. cit, p. 299.

4. Gerard J. Mangone : A Short History of International Organization, p. 14.

जा सकते हैं। पामर एव परकिन के शब्दों में, 'सन्धियाँ, संगठन, कूटनीतिक व्यवहार और सेवाएँ, पच निर्णय तथा मगडो के शान्तिपूर्ण निर्णय के उपाय, युद्ध और शान्ति के नियम, संध (Leagues) और परिसंघ (Confederation) तथा अन्तर-राष्ट्रीय सम्बन्धों के नियमन के अन्य साधन उस समय अज्ञात नहीं थे। उनका पर्याप्त प्रयोग होना था।"¹ राज्यों के बीच सहयोग और सामन्वय स्थापित करने की भावना जन्म ले चुकी थी।

अभिप्रायः यह है कि यद्यपि विविध प्रथा संगठन का कुछ समान या एक मानदण्ड नहीं था तथापि कुछ सामान्य प्रथाएँ और व्यवहार इस बात के प्रमाण हैं कि कुछ सीमित क्षेत्रों में सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय महयोग के आरम्भिक विचार विद्यमान थे। यूनानी राज्यों में शान्ति (Peace) को सामान्य संबंध (A normal relationship) के रूप में सोचा जाने लगा था। राजदूत यद्यपि नियमित रूप से नहीं रले जाते थे, तथापि उनका आदान-प्रदान होता रहता था। राज्यों को 'मान्यता' देने के ढंग स्थापित हो चुके थे। वाणिज्यिक सेवाओं (Consular services) का विकास हो चला था और वाणिज्यिक तथा कूटनीतिक अधिकारियों (Consular and Diplomatic Officers) को विशेष सुविधाएँ प्रदान की जाती थी। कुछ ऐसी प्रथाओं या रिवाजों का समूह था जो आधुनिक अन्तर्राष्ट्रीय कानून से मिलता-जुलता था और जिसे युद्ध एव शान्ति की व्यवस्थाएँ अनुगतिष्ठ होती थीं। तृतीय पक्ष के न्याय (Third party-judgement) की प्रथा का विकास सम्भवतः सर्वाधिक महत्वपूर्ण था और अन्तर्राष्ट्रीय विवादों (Inter-sta's disputes) के 'शान्तिपूर्ण समाधान' (Peaceful settlement) के स्थायी अभिकरण (Permanent agencies) भी थे। संवर्धन या विशावन (Arbitration) सामान्य था।"²

रोम के सार्वभौमिक साम्राज्य से वेस्टफेलिया तक

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की दिशा में रोमनों का योगदान कुछ निम्न प्रकार का था। जब रोम ने एक प्रकार का सार्वभौमिक साम्राज्य (Universal Empire) स्थापित कर लिया, तब भी इस साम्राज्य के केन्द्रित स्वरूप और चीन तथा भारत जैसे शक्ति केन्द्रों में इसकी दूरी के कारण अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का मार्ग अवरोध ही रहा। उस समय रोमनों के लिए अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विचार अपरिचित या विदेशी (Foreign) ही था। तथापि उन्होंने पैमानिक, सैनिक और प्रशासनिक तरनीकों की दिशा में योगदान किया और 'जस-जेन्टियम' (Jusgentium) का वह आधार स्थापित किया जो आने वाली शताब्दियों में अन्तर्राष्ट्रीय कानून का एक उपजाऊ स्रोत बन गया।³

1. Palmer & Perkins : op. cit., p. 299.

2. Cheever & Haviland : op. cit., p. 19.

3. Ibid, p. 299.

अन्तर्राष्ट्रीय सगठन की दिशा में सन् 1414 में 'कौन्सिल ऑफ़ कॉन्स्टेंस' (The Council of Constance) एक महत्वपूर्ण पग थी। वह उस समय तक के इतिहास में एक बहुत ही दर्शनीय अन्तर्राष्ट्रीय कांग्रेस थी जो पोपशाही के विरोधी दावों का समाधान करने के लिए और इस प्रकार यूरोप के राजनीतिक एवं आध्यात्मिक भाग्य की रूप-रेखा निर्धारित करने के लिए सम्मेलित हुई थी। उस समय रोमन चर्च भौतिक और आध्यात्मिक सभी क्षेत्रों में अपनी पूर्ण प्रभुता का उपासक था। यद्यपि भौतिक शक्ति की आकांक्षाओं की पूर्ति में भी वह असफल रहा और साथ ही सम्पूर्ण विश्व के अधिकांश भाग की पूर्ण आध्यात्मिक शक्ति भी अज्ञित नहीं कर सका तथापि यह निर्विवाद है कि आज तक के गैर-राजनीतिक सगठनों में रोमन चर्च सर्वाधिक शक्तिशाली रहा है।¹

पामर एण्ड परिन्स के अनुसार सम्पूर्ण मध्ययुग में राजनीतिक, व्यापारिक और धार्मिक क्षेत्रों में सन्धिओं और संधों तथा समूहों का निर्माण होता रहा। उनमें 'हान्सेटिक लीग' (The Hanseatic League) बहुत ही महत्वपूर्ण था जिसका निर्माण मुख्यतः व्यापार-विस्तार के लिए हुआ था लेकिन जो एक प्रकार का राजनीतिक सगठन भी बन गया। मध्ययुग में सम्भवतः सब से अधिक महत्वपूर्ण और विख्यात संधि (Confederation) वह था जो तीन स्विस् कैंटनो, (उरी, श्वेस तथा झ्यूरिख-बाल्डेन) के मध्य 1315 में हुई एक सन्धि से विवसित हुआ था और जिसमें 14वीं शताब्दी की समाप्ति से पूर्व 5 अन्य कैंटन और मिल गये।

अन्तर्राष्ट्रीय पद्धति और इस प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय सगठन के विकास की दिशा में राजनीतिक दार्शनिकों ने भी इस काल में महत्वपूर्ण योग दिया। उन्होंने अपने भस्तिष्क और क्षेत्रों में यह कल्पना की कि एक विश्व समाज अथवा विश्व-प्राधिकारी ही मानवजाती को उचित नियन्त्रण में रखकर शान्ति और सुरक्षा में अभिवृद्धि कर सकता है। स्टीफन पर्सोमी के अनुसार, "सन् 1000 में पोपिंस की परिपद् ने एक प्रस्ताव से स्वीकार किया जिसके अनुसार कैंपोनिक पत्रों के शासकों का यह कर्तव्य माना गया कि वे बलपूर्वक अपने साधनों से युद्ध का विरोध करें।"² बोर्जस के प्रार्थविशय, एमन के दण्डात्मक अभियानों का आधुनिक अन्तर्राष्ट्रीय सेना का पूर्वगामी समझा जा सकता है। विश्व-समाज का स्पष्ट चित्रण हमें 14वीं शताब्दी के दो दार्शनिकों, पियरे दुबिश और दंति की रचनाओं में मिलता है।

पियरे दुबिश (Pierre Dubois) ने अपनी पुस्तक (The Recovery of the Holy Land) में अन्तर्राष्ट्रीय पत्र निर्णय की व्यवस्था और अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की स्थापना का विचार प्रकट किया। उसने इस बात पर बल दिया कि फ्रेंच सम्राट के नेतृत्व में सम्पूर्ण इसाई जगत का एकीकरण किया जाए। दुबिश ने अपनी योजना में सैनिक शक्ति की भी व्यवस्था की। यह विचार प्रकट किया गया कि यदि

1. Ibid., P. 299.

2. L. Larry Leonard : International Organization, pp. 23-24.

कोई शासक पच-निर्णय भ्रष्ट या शासको की परिपक्व की अवहेलना करे, तो आक्रमण को रोकने के लिए सैनिक-शक्ति का प्रयोग किया जाय। यह भी कहा गया कि आक्रमणकारी राज्य के विरुद्ध आर्थिक अवरोध भी लागू किया जा सकता है। मद्यपि कनाड डीग्ल्डन के अनुसार उस समय दुविध की योजना व्यवहारिक थी तथापि इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि वह अपने प्रकार की प्रथम सुव्यवस्थित योजना थी।

इटली के दार्शनिक दान्टे (Dante) ने अपने ग्रन्थ 'मोनाकिया' में यह विचार व्यक्त किया कि इटली और विश्व को अशांति से मुक्त करने के लिए एक सर्व-शक्ति-सम्पन्न सम्राट की अर्थात् शांति और समृद्धि तथा सम्भव है जब सम्पूर्ण मानव-जाति एक राजनीतिक इकाई में बँधकर एक सम्राट की छत्रछाया में सुख भोगे। एक विश्व-साम्राज्य के विभिन्न छोटे राज्य अर्थात् स्वतन्त्र सदस्यों के रूप में संगठित होकर, सम्पूर्ण मानव-जाति के कल्याण में लगे रह सकते हैं। दान्टे का स्पष्ट विचार था कि राष्ट्र-राज्य की शक्ति ही नमान शक्ति वाले शासको पर नियन्त्रण रख सकती है।

बोहेमिया के सम्राट पोडिब्रेड ने भी एक वास्तविक विश्व-राज्य का विचार प्रस्तुत किया जिसके अन्तर्गत सभी सदस्य राज्यों का यह कर्तव्य था कि वे एक-दूसरे की पारस्परिक सहायता करें और आपसी झगड़ों को दबायें या पच-निर्णय के लिए रहें। संगठन के आदेशों को लागू करने के लिए सैनिक शक्ति का प्रयोग भी वर्जित नहीं था। सन् 1461 में पोडिब्रेड ने सुझाव दिया कि टर्की साम्राज्य के विरुद्ध फ्रांस, बोहेमिया और वेनिस को मिलकर गठबन्धन करना चाहिए। योजना के अन्तर्गत वेनिस में एक सभा की व्यवस्था की गयी। योजना का ध्येय यह भी था कि तीनों राज्य विश्व को अपने प्रभाव में रखते हुए उस पर शासन करें।

कुछ समय बाद ऐसे लेखक भी हुए जिन्होंने पैर-इसाई धर्मावलम्बी राज्यों की भी विश्व-समाज में स्थान देना उपयुक्त समझा। विक्टोरिया, ग्रेज, जेन्टिली आदि लेखकों ने मानव जाति और विश्व-समाज की दृढ़ता का विचार प्रस्तुत किया। ग्रीशियस (Grotius) आदि ने कहा कि धर्म के आधार पर किसी भी देश का विरोध अनुचित है।¹

सन् 1623 में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'लि नुवो साइनी' में एमरिक क्रूसे (Emric Cruce) ने एक ऐसे विश्व-संघ के निर्माण का विचार रखा जिसमें चीन, फ्रांस, इंडीज आदि भी सम्मिलित थे। यह प्रस्तावित किया गया कि संधि में एक विश्व-सभा और एक विश्व-न्यायालय भी हो जो समझौते तथा पंचायत द्वारा मन्तराष्ट्रीय व्यापार, कलाकर्म, विज्ञान और शान्ति को प्रोत्साहन दे। क्रूसे ने

राजदूतों के स्थायी सम्मेलन की स्थापना का भी समर्थन किया जिसका उद्देश्य विभिन्न राज्यों के बीच मतभेदों को दूर करना हो। यह कहा गया कि कोई शासक सम्मेलन के निर्णयों के विरुद्ध न जाय अन्यथा उसके विरुद्ध शक्ति का प्रयोग किया जायगा। क्रूमे ने घोषणा की कि "यदि वे (शासक) इस सम्मेलन के सदस्य होने के माने एतानुपूर्वक काम करेंगे तो स्थायी शान्ति की कोई भी शक्ति भंग नहीं कर सकती।" क्रूमे की योजना बन्तुन अपने सभी पूर्व-गामिनी की अपेक्षा अधिक उत्तम थी। वह 20वीं शताब्दी में भी उनकी ही मान्य है जितनी कि 1620 में थी। क्लाइड ईगिस्टन ने क्रूमे की योजना को 'राष्ट्र-संघ का उत्प्रेक्षणीय पूर्वगामी' (A remarkable fore-runner of the League of Nations) माना है।

उसी समय के लगभग फ्रेंच सम्राट हेनरी चतुर्थ की ग्रेण्ड डिजाइन (Grand Design) नामक योजना प्रकाश में आयी जिसे वास्तव में डक-डि-सुली (Duc-de-Sully) ने प्रस्तुत किया किन्तु मस्मरण में इसका श्रेय फ्रेंच सम्राट को दिया। योजना के अन्तर्गत एक पन्द्रह सदस्यीय यूरोपीय संघ-शासन की व्यवस्था की गयी जिसकी मध्य-सीनेट का कर्तव्य था कि वह इस बात का निश्चय करे कि प्रत्येक सदस्य-राज्य किन्ती शस्त्र सेना संघ-शासन में प्रचीन रखे। यह प्रस्तावित किया गया कि सीनेट संघ-शासन के लिए एक प्रबन्ध-निकाय का कार्य और सदस्यों के बीच उत्पन्न होने वाले झगड़ों का निवारण करेंगी। सीनेट का यह भी कर्तव्य रखा गया कि वह अपने 6 क्षेत्रीय परिपदों की सहायता से विभिन्न समस्याओं पर विचार करे और राष्ट्रों के प्रासंगी झगड़ों को सुलझाये। योजना के अन्तर्गत एक यूरोपीय सेना की भी व्यवस्था की गयी जो सीनेट के निर्णयों के विरुद्ध कार्य करने वाले सदस्य-राज्य का शक्ति द्वारा सामना कर सकती थी।¹ सीनेट के निर्णयों को लागू करना इस सेना का ही दायित्व था। सीनेट को अधिकार था कि वह अपने निर्णय को बाध्यत्वित कराने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सेना और नौसेना की व्यवस्था करेगी। उत्प्रेक्षणीय है कि सन् 1932 में फ्रांस के भूतपूर्व प्रधानमंत्री टार्डू तथा हेरियट ने भी राष्ट्रसंघ के निगमरीकरण सम्मेलन में कुछ इसी प्रकार का सुझाव रखा था।

बेस्ट-क्रेतिमा से बचना तक

पामर एवं परबिन्स के अनुसार, मध्ययुगीन व्यवस्था के समाप्त होने तथा 15वीं, 16वीं और 17वीं शताब्दी में शर्न शनैः प्रोटेस्टेन्ट सुधार आन्दोलन, वैशोलिक पुनर्जागरण, लोजों और अन्वेषणों के युग में व्यापार और वाणिज्य के विस्तार तथा वर्तमान राज्य-व्यवस्था के उदय के साथ अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों ने एक नया अर्थ और चरित्र प्रपदा स्वल्प ग्रहण किया। वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय समाज के सिद्धान्त और व्यवहार आकार ग्रहण करने लगे तथा संस्थाएँ बनने लगी। यद्यपि इन सिद्धान्तों, व्यवहारों और सम्बन्धों का 19वीं एवं 20वीं शताब्दी से पूर्व पूर्ण विपास नहीं हो

सका तथापि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के भावी समृद्ध स्वरूप के ये प्रभावी आधार स्तम्भ थे। मेकियावमी ने उन व्यवहारों का जो उत्तरी इटली के नगर राज्यों के आपसी सम्बन्धों में प्रचलित थे। 15वीं शताब्दी के अन्तिम और 16वीं शताब्दी के प्रारम्भिक भाग में वर्णन किया और अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों (Inter-state Relations) के अध्ययन की एक नयी वास्तविकता प्रदान की। फ्रेंच विद्वान बोदी (Bodin) ने 16वीं शताब्दी में सम्प्रभुता की वैज्ञानिक धारणा का निर्माण किया जिसे ग्रामनीर पर राष्ट्रीय राज्य की विशेषताओं में सर्वाधिक आधारभूत समझा जाता है। प्रोशियन ने अपनी रचनाओं द्वारा 'राष्ट्रों के कानून' (Law of Nations) के विषय की आधारशिला रखी। उसने इस मान्यता को अस्वीकार किया कि सम्प्रभुता अपना सम्प्रभु निरंकुश और निरपेक्ष है। उसने कहा कि "समुदाय अथवा समाज (Community) के लिए नियम होते हैं जो युद्ध के सम्बन्ध में और युद्ध की अवधि में दोनों ही सन्दर्भ में वैध (Valid) हैं।"

सन् 1648 में आयोजित होने वाली वेस्टफेलिया-कांग्रेस (The Congress of Westphalia) अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के विकास की दिशा में बहुत ही महत्वपूर्ण कदम थी। यद्यपि इसने किसी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को जन्म नहीं दिया तथापि यह इस दृष्टि से महत्वपूर्ण थी कि इसमें विभिन्न देशों के नैकटो कूटनीतिज्ञ आये थे जो यूरोप के प्रत्येक राजनीतिक हित का प्रतिनिधित्व करते थे। इन कांग्रेस में जो निर्णय लिये गये वे परस्पर विचार-विमर्श के बाद सामने आये। किसी शक्तिशाली राष्ट्र द्वारा दूसरे कमजोर राष्ट्रों पर इनको सादा नहीं गया। वेस्टफेलिया कांग्रेस में "स्वतन्त्र बाणों द्वारा दो महात्वा बहुपक्षीय सन्धिया बनाई जिन्होंने यूरोपीय अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की नयी व्यवस्था की वैधानिक मान्यता दी।" 18वीं शताब्दी में उपनिवेशवाद एवं साम्राज्यवाद के विस्तार के साथ-साथ विश्व के राज्यों की दूरी कम होने लगी तथा उनके बीच इन सम्बन्धों पर नियमन करने के लिए सन्धि-समझौते, सम्मेलन आदि का व्यवहार सामान्य बन गया। सम्मेलन-व्यवस्था, जो कि वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का सम्भवतः बहुत ही विशिष्ट और मोरुप्रिय लक्षण रहा है, इस अवधि में पर्याप्त विकसित हुई।

17वीं, 18वीं शताब्दी में अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के निर्माण और शक्तिपूर्ण सम्बन्धों के विकास के लिए अनेक योजनाएँ प्रकाश में आयी। विलियम पेन, बेन्थम, काण्ट आदि विचारकों ने इस दिशा में महत्वपूर्ण सुझाव दिये। विलियम पेन ने 1693 में अपने निबन्ध (Essay towards the Present and Future Peace of Europe) में लिखा कि शासकों की एक सामान्य सभ्य हो जो कानून के नियमों की स्थापना तथा आपसी विवादों के समाधान के लिए समय-समय पर अधिवेशन करे। योजना में स्पष्ट किया गया कि "यदि शाही राज्यों में सम्मिलित कोई भी सत्ता उसके (सभ्य के) सामने अपने दावों अथवा मिथ्या वहाँ को रखना अस्वीकार करेगी अथवा उसके निर्णय को नहीं मानेगी तथा अस्त्रों के माध्यम में अपनी हानि

की पूर्ति की चेष्टा करेंगी तो अन्य सभी सत्ताएं एक शक्ति के रूप में समुक्त हो कर उसे (विरोधी सत्ता को) अधीनता स्वीकार करने तथा संसद के फैसले के अनुसार कार्य करने पर बाध्य करेंगी और हानि सहन करने वाले दलों को हराजाना देगी तथा उन सत्ताओं को आवश्यक व्यय प्रदान करेगी जिन्होंने उसे अधीनता के लिए बाध्य किया था।" स्पष्ट है कि विलियम पेन ने संसद के निर्णयों को कार्यान्वित कराने के लिए सैनिक शक्ति के प्रयोग पर बल दिया। पेन ने किसी भी देश पर विजय करने के सिद्धांत का खण्डन करते हुए सुझाव दिया कि संसद के विभिन्न राज्यों का प्रतिनिधित्व समानता के आधार पर न हो कर जनसंख्या एवं सम्पत्ति के आधार पर हो।

सन् 1713 के यूट्रेक्ट सम्मेलन के बाद सन्त पीयर (St. Pierre) ने "Project of Perpetual Peace" नामक योजना प्रस्तुत की जिसका अनेक देशों तथा दार्शनिकों ने सख्त विरोध किया। योजना का आधार यह था कि "सम्पूर्ण यूरोप एक समाज है और किसी भी राज्य को इतना शक्ति-सम्पन्न नहीं होना चाहिए कि वह शेष यूरोप पर हमला हो जाय। यूरोप के सभी राज्य एक ऐसे सविदा में सम्मिलित हो जिसके अनुसार वे प्रतिज्ञा करें कि वे एक दूसरे की क्षेत्रीय अखण्डता को कायम रखेंगे, राज्य विरोधी क्रान्तियों को कुचरेंगे और राजाओं को उनके सिंहासनो पर बनाये रखेंगे।" योजना में यह भी कहा गया कि यदि कोई इस सविदा अथवा करार को तोड़ेगा तो उसके विरुद्ध शक्ति का प्रयोग किया जायगा। सन्त पीयर ने प्रस्ताव किया कि राज्यों के बीच होने वाले मतभेदों को पचापत द्वारा सुलझाया जाय। व्यवस्था के अन्तर्गत राजदूतों की कांग्रेस का भी सुझाव रखा गया जिसे विनायी और न्यायिक शक्ति का प्रदान की गयी। मौलिक परिवर्तन सर्वसम्मति से ही सम्भव था। योजना में निःशस्त्रीकरण की भी व्यवस्था की गयी।

सन्त पीयर की योजना के आधार पर बाद में विख्यात दार्शनिक रुसो (Rousseau) ने सन् 1761 में सम्पूर्ण यूरोप के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की योजना प्रस्तुत की जिसका प्रभाव न केवल निश्चित नियमों के आधार पर चलाया जाना था। प्रस्तावित संगठन अथवा राज्य मण्डल के लिए उसने दण्ड-शक्ति की व्यवस्था की ताकि वह अपने निर्णयों को लागू कर सके और सदस्य राज्यों को संगठन के परित्याग में रोक सके। ऐसी स्थायी सन्धि की भी व्यवस्था की गयी जो एक स्वामी कांग्रेस पर आधारित हो और वह कांग्रेस पंच निर्णय या विवाचन प्रणाली न्यायिक प्रक्रिया द्वारा राज्यों के आसपी अगहों को सुलझाये। कांग्रेस का यह उद्देश्य बनाया गया कि वह सदस्य राज्यों की क्षेत्रीय अखण्डता और विभिन्न राज्यों की सरकारों के प्रकार प्रणाली स्वरूप को सुरक्षित रखे। रुसो का विश्वास था कि तरापीनी वातावरण में उसकी योजना व्यावहारिक रूप में प्रमत्त में नहीं आ सकेगी।

रुसो के उपरान्त अग्रज विचारक जर्मी बेंथम ने अपनी पुस्तक "Principles

of International Law" में लिखा है कि युद्धों को रक्षायुक्त समझौतों, उपनिवेशवाद की समाप्ति तथा निःशस्त्रीकरण द्वारा रोका जा सकता है। उन्हें मुझाव दिया कि शान्ति बनाये रखने के लिए आपसी समझौतों द्वारा यूरोपीय राज्यों को सैनिक-शक्ति कम कर दी जाय और एक अन्तर्राष्ट्रीय न्यायाधिकरण की स्थापना की जाय जो अपने निर्णय लागू कराने की दृष्टि से पर्याप्त सैनिक-शक्ति-सम्पन्न हो।

विख्यात दार्शनिक वाण्ट (Kant) ने 1795 में प्रकाशित अपनी पुस्तक "Towards External Peace" में विश्व-शान्ति की स्थापना के लिए एक सहायक अन्तर्राष्ट्रीय संस्था की कल्पना की। उसने चाहा कि समस्त मानव जाति इस संयुक्त विश्व-राज्य के अन्तर्गत सुख और शान्ति में रहे। अनियंत्रित स्वतंत्रता है जिस प्रकार व्यक्तिगत जीवन में बुराईया घा जाती हैं उसी प्रकार राज्यों के लिए भी अनियंत्रित स्वतंत्रता बुरी है। किसी राज्य के नागरिकों का भाग्य उसके आन्तरिक संगठन पर ही निर्भर नहीं रहता बल्कि हमारे राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों पर भी निर्भर करता है। वाण्ट ने कहा कि राज्य कोई अलग सावयव नहीं है अपितु उसका सम्बन्ध अन्य राज्यों के साथ भी है जो उसकी आन्तरिक और बाह्य नीति पर प्रभाव डालते हैं। वाण्ट ने लिखा कि विश्व-शान्ति की स्थापना के लिए ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि किसी स्वतंत्र राज्य को अन्य राज्य दाय भाग, विनिमय अथवा दान के रूप में प्राप्त नहीं कर सके क्योंकि ऐसा होने से अन्य राज्यों की स्वतंत्रता खतरे में पड़ जायगी। विश्व-शान्ति को स्थायी बनाने की दिशा में यह आवश्यक होगा कि स्थिर मैना को हटा दिया जाय और राज्यों के बाह्य सम्बन्धों (External Relations) के सम्बन्ध में राष्ट्रीय छद्म मैना भी चिरस्थायी शान्ति के लिए खतरा है। सभार की मुक्त और शान्ति के लिए आवश्यक है कि कोई भी राष्ट्र हमारे राष्ट्र के मामलों में हस्तक्षेप न करे और प्रत्येक राष्ट्र के मन्त्रिपरिषद् एवं शासन में हिंसात्मक हस्तक्षेप सर्वथा वर्जित कर दिया जाय। युद्धकाल में बंधियों का और विश्वामयान का प्रयोग न हो। प्रत्येक देश का मन्त्रिपरिषद् गणतन्त्रात्मक हो और स्वतन्त्र राज्यों का एक विज्ञान सच बने त्रिमये अन्तर्राष्ट्रीय काजून का प्रयोग प्रचलित हो। वाण्ट ने विश्वास प्रकट किया कि उसकी योजना पर अमल में विश्व-शान्ति और सुरक्षा की स्थापना में सुनिश्चित योग मिल सकेगा।

जैसा कि कहा जा चुका है, 18वीं शताब्दी में उपनिवेशवाद एवं साम्राज्यवाद के प्रसार के फलस्वरूप विश्व के राज्यों के मध्य सम्बन्धों के नियमन के लिए सन्धि, समझौते-सम्मेलनों आदि का व्यवहार सामान्य बन गया। नेपोलियन के युद्धों के भीषण कष्टों में यूरोप के शासकों की धारणा खुली और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की अनेक संस्थाओं का विकास हुआ। नेपोलियन की पराजय के बाद यूरोप की राजनीतिक समस्याओं को सुलझाने के लिए वियना-कांफ्रेंस (1814-1815) द्वारा प्रयास किये गये।

वियना से बर्साय तक

वियना की कांग्रेस (The Congress of Vienna), नेपोलियन के पराभव के बाद, युद्धों को रोकने और यूरोप की राजनीतिक समस्याओं के समाधान के लिए आयोजित की गयी। यूरोप के शासक पुरातन व्यवस्था (The old order) को पुनर्स्थापित करने के, प्रयत्नों में आंशिक और अस्थायी रूप से ही सफल हुए तथापि अपने कार्यों से जाने-अनजाने उन्होंने एक ऐसी राजनीतिक और अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था की आधारशिला रख दी जो लगभग एक शताब्दी तक विश्व-मामलों का मार्ग निर्धारण करती रही। कांग्रेस ने अन्तर्राष्ट्रीय विधि (International Law) के सम्बन्ध में भी अनेक सुझाव दिये। अन्तर्राष्ट्रीय विधि में सम्य राज्यों में परस्पर लाभ होने वाले नियमों और रीति-रिवाजों का सञ्चलन किया गया। इसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय नदियों में विभिन्न राज्यों के जहाजों के आवागमन, समुद्री के उपयोग राष्ट्रीयों के बीच पारस्परिक व्यवहार आदि का नियमन करने का प्रयत्न किया गया। अन्त में कांग्रेस ने भावी यूरोपीय शांति को कायम रखने के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय संस्था की स्थापना की जिसे यूरोपीय व्यवस्था कहते हैं। वियना-कांग्रेस के महत्व को इंगित करते हुए एलिसन फिनिप्स ने लिखा है कि "इसके निर्णयों से सन् 1815 से 19वीं शताब्दी का राजनीतिक प्रभाव आरम्भ हुआ और सम्पूर्ण यूरोप के प्रमुख शासकों का नवीन समाज के निर्माण के लिए एकत्रित होना नवीन परम्परा का द्योतक था।"

वियना-कांग्रेस द्वारा स्थापित यूरोपीय व्यवस्था (The Concert of Europe) को यथार्थतः प्रथम अन्तर्राष्ट्रीय संगठन कहा जा सकता है जिसकी आधारशिला पर ही आगे चलकर राष्ट्र-संघ और सयुक्त-राष्ट्र-संघ का निर्माण हुआ। इस संगठन के कारण यूरोपीय राज्यों में सहयोग की उस भावना का विकास हुआ जो बहुत समय तक चलती रही। यूरोपीय व्यवस्था अन्तर्राष्ट्रीय शांति की एक ऐसी योजना थी जिसे हम तत्कालीन यूरोप में एकीकरण की घुंघली भूलक कह सकते हैं। यह योजना निश्चित रूप से अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की दिशा में प्रथम महत्वपूर्ण पांव थी जिसकी स्थापना आस्ट्रिया, प्रशा, रूस और इंग्लैंड ने परस्पर मिलकर की थी।

संयुक्त व्यवस्था स्थापित करने की दिशा में प्रथम योजना पवित्र मैत्री (Holy Alliance) थी जिसे बनाने का श्रेय रूस के जार अलेक्जेंडर को प्राप्त हुआ। यद्यपि पवित्र मैत्री भावी-भ्रान्तियों को बुचलने का गुट था पर वह साथ ही भावी युद्धों को रोकने का मध्य भी था। पवित्र मैत्री उपयोगी मिट्ट नहीं हो सकी लेकिन भविष्य में उसकी विचारधाराओं से अनेक अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों को प्रेरणा मिली। हेग के सम्मेलन के साथ-साथ जो अन्तर्राष्ट्रीय शांति-आन्दोलन आरम्भ हुआ उसमें पवित्र मैत्री के शुभ परिणाम दिखाई पड़े। पवित्र मैत्री में राष्ट्र-संघ की योजना के बिन्दु देखने को मिले।

पवित्र मैत्री आरम्भ में ही प्रभावहीन रही और इसके लगभग दो माह बाद नवम्बर 1815 में रूस, प्रशा, ऑस्ट्रिया और प्रिटेन ने एक चतुर्मुख मित्र-मण्डल (The Quadruple Alliance) का निर्माण किया जो यूरोप की मशुक्त व्यवस्था का आधार बना। वस्तुतः यदि पवित्र मित्र-मण्डल (The Holy Alliance) यूरोपीय व्यवस्था का नैतिक और धार्मिक स्वरूप था तो चतुर्मुख मित्र-मण्डल उसका राजनीतिक और व्यवहारिक रूप बना जो बाकी समय तक यूरोप के राजनीतिक मामलों का सञ्चालन करता रहा। इसमें आगे चलकर 1818 में प्रुस भी सम्मिलित हो गया। इस तरह यह पंचमुख मित्र-मण्डल (A Quintuple Alliance) बन गया।¹ चीवर तथा हेवेल्लैंड ने लिखा है कि यह विकास अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के इतिहास में अनेक कारणों से महत्वपूर्ण था। प्रथम, शत्रुता और विरोध के वातावरण के बावजूद यह मित्र-मण्डल शान्ति बनाये रखने के लिए प्रयत्नशील रहा। द्वितीय, जब महाशक्तियाँ नियमित अवधि में अपनी बैठकें करने को सहमत हो गयीं तो नियतकालीन सम्मेलन (Periodic Conferences) होने लगे। तृतीय, छोटे और कम शक्तिशाली राष्ट्रों के सन्देशों के बावजूद आम तौर पर यह माना जाने लगा कि शान्ति बनाये रखना महाशक्तियों के इस प्रकार के सहयोग पर ही निर्भर था।² यूरोप की समस्याओं के विचार के लिए महाशक्तियों ने समय-समय पर सम्मेलन करने का जो निर्णय किया उससे वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों की व्यवस्था का मार्ग मजबूती से प्रशस्त हुआ। इसीलिए मित्र-मण्डल को "सम्मेलनों द्वारा कूटनीति (Diplomacy by Conferences) भी कहा जाता है। इस मित्र-मण्डल ने सम्मेलनों की जिस प्रणाली और सहयोग की जिस धारणाओं को जन्म दिया वह आगे चल कर हमारे युग में राष्ट्र-सभ्य और मशुक्त-राष्ट्र-सभ्य का आधार बनी। मित्र-मण्डल विभिन्न समस्याओं और कठिनाइयों का सामना करते हुए प्रभावशाली ढंग में काम करता रहा। अन्ततः सन् 1848 की राज्य-क्रांति द्वारा इसका अन्त हो गया।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के इतिहास में एक अव्यक्त महत्वपूर्ण विकास यह हुआ कि 19वीं शताब्दी के अन्त तथा 20वीं शताब्दी के आरम्भ में अनेक अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासनिक सम्मेलनों तथा सांख्यिक अन्तर्राष्ट्रीय संघों (International administrative or Public International Unions) का उदय हुआ। आर्थिक और सामाजिक समस्याओं के मद्देन से राष्ट्रों के मध्य अनिवार्य सहयोग की भाँव इन संगठनों के उदय का प्रमुख कारण रही।³ इस प्रकार के संगठन अस्तित्व में आये उनमें कुछ उल्लेखनीय हैं।⁴ The European Commission for the Danube (1856); The International Geodetic Association

1. Palmer & Perkins : op. cit., P. 301.

2. Cheever & Haviland : op. cit., p. 35

3. Palmer & Perkins : op. cit., p. 301

4. James A. Joyce : World in the Making : The story of International co-operation, p. 92.

(1864); the International Bureau of Telegraphic Administration (1868); The Universal Postal Unions (1875), The International Bureau of Weights and Measures (1875); The International Copyright Union (1886), The International office of Public Health (1903) तथा The International Institute of Agriculture (1905) इनमें से कुछ संगठन आज भी अस्तित्व में हैं और अनेक अपने दायित्वों और कार्यों को सङ्घन-राष्ट्र-मार्ग पर प्रतिकरणों को सौंप चुके हैं। सङ्घन-राष्ट्र-मार्ग से सम्बद्ध ऐसी ही एक संस्था 'The Universal Postal Union' है जिसे मैनगोने महोदय ने 'राष्ट्रों के इतिहास में सर्वाधिक महत्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में से एक' कह कर पुकारा है।¹

प्रथम महायुद्ध से पहले जो प्रमुख सम्मेलन हुए उनमें 1899 तथा 1907 के हेग-सम्मेलन विशेष महत्वपूर्ण हैं। यद्यपि इन सम्मेलनों का इतिहास मुख्यतः अन्तर्राष्ट्रीय कानून के विकास से सम्बन्धित है तथापि यह अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के विकास की दृष्टि से भी कम महत्व नहीं रखता। प्रथम हेग सम्मेलन (1899) के राज्यों ने अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के लिए एक-निर्णय पद्धति (Arbitration Procedure) पर अधिक बल दिया और उसे सामान्य सहमति का आधार बनाना चाहा। वनस्वरूप हेग में विवाधान के स्थायी न्यायालय (Permanent Court of Arbitration) की स्थापना हुई। अनेक महत्वपूर्ण विवाद इस न्यायालय के सम्मुख प्रस्तुत किये गये। प्रजासत्ताकीय परिपक्व और एक अन्तर्राष्ट्रीय ब्यूरो इसके भ्रम थे। द्वितीय हेग-सम्मेलन (1907) में युद्ध के नियमों के निर्धारण पर गम्भीर विचार-विमर्श किया गया और राज्यों से यह अपेक्षा की गयी कि वे युद्ध से बचने के लिए तीसरे पक्ष की मध्यस्थता स्वीकार करें।

दोनों ही सम्मेलनों में यद्यपि अनेक घोषणाएँ की गयीं और युद्ध एवं शांति के सम्बन्ध में नियम भी निर्धारित किये गये, तथापि राज्यों के बीच सम्बन्धों को विनियमित करने के लिए कोई व्यवस्थित, नियमित तथा स्थायी संस्था स्थापित नहीं हो सकी। 19वीं शताब्दी के सम्मेलनों अथवा संगठनों के भगदों के शांतिपूर्ण समाधान के लिए कोई नियमित कार्यपासक अथवा विधायी प्राधिकारी निश्चित नहीं किया गत। उनका प्रभाव अपेक्षाकृत क्षीण रहा। लियोनार्डो ए. मत्तानुमार, "19वीं शताब्दी का सम्मेलन 20वीं शताब्दी के सम्मेलन के उपायों की दृष्टि से हीन था और इसीलिए वह कम प्रभावशाली रहा। उस समय में सम्मेलन कुछ या अधिकतर सारगुल बातों की बसी थी, जैसे-सावधानी पूर्वक निर्मित कार्यावलि, कार्य-विधि के नियमन, अनुवाद एवं नयी विधियों की उपलब्धि के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सचिवालय आदि।" 1907 के द्वितीय हेग-सम्मेलन की पद्धति भी पर्याप्त मात्रा में प्रामाण्य और विलम्बकारी सिद्ध हुयी।

1. Mangone : A Short History, PP. 67-90.

विभिन्न कमियों के बावजूद हेग-व्यवस्था (The Hague-System) भावी प्रन्तराष्ट्रीय संगठनों के विकास की दृष्टि से, क्लाडे के अनुसार, निम्नलिखित दृष्टियों से महत्वपूर्ण थी।¹

(1) हेग-व्यवस्था सर्वव्यापकता (Universality) की प्रवृत्ति लिए हुए थी। जहां प्रथम सम्मेलन में 26 राष्ट्र ही शामिल हुए थे और वह मुख्यतः यूरोपीय राष्ट्रों का ही संगठन था, वहां द्वितीय सम्मेलन में 44 राष्ट्रों के प्रतिनिधि शामिल हुए जिनमें लेटिन, अमेरिकन गणराज्यों के प्रतिनिधि भी थे। इस प्रकार 1907 में विश्व की एक प्रकार से प्रथम महासभा (First General Assembly) मिल गयी। प्रन्तराष्ट्रीय कूटनीति के प्रसार की दिशा में यह एक महत्वपूर्ण कदम था।

(2) हेग-सम्मेलन में छोटे और बड़े सभी राष्ट्र सम्मिलित हुए, इस प्रकार यह व्यवस्था बलशाली बनी कि प्रमुख कूटनीतिक सभाओं में छोटे-राज्यों और बड़ी शक्तियों का समान स्तर पर सम्मिलित होना न केवल आवश्यक बरन् विशेष उपयोगी भी है। यदि यूरोप में समुक्त व्यवस्था केवल यूरोपीय कारपोरेशन की बांड घाफ आपरेक्टमें थी तो हेग-व्यवस्था-विशेषकर 1907 की व्यवस्था-एक अधिक विस्तृत कारपोरेशन के स्टाफ-होस्टडो की मीटिंग थी। इस सम्मेलन में छोटे राज्यों ने स्वतंत्र और समान स्तर का विनिष्ट स्वाद रखा। यद्यपि इसके तात्कालिक परिणाम सतोपजनक नहीं निकले, तथापि यह एक भावी व्यवस्था की पूर्ण सूचना थी। किसी भी प्रन्तराष्ट्रीय संगठन की पहली बार साम तौर से यह अनुभव हुआ कि छोटे और बड़े राज्यों के सापेक्षिक स्तर (Relative Status) के विवाद के समानान में क्या कठिनाइयां घाती हैं।

(3) हेग-सम्मेलनों ने प्रन्तराष्ट्रीय सम्बन्धों की व्यवस्था में स्थायी सामान्य सुधार के उद्देश्य से सामूहिक कार्य एवं शक्ति (Collective activity) के विकास की दिशा में उत्प्रेक्षणीय योग दिया। हेग-व्यवस्था यूरोप की समुक्त व्यवस्था से कहीं पर्याप्त अधिक मात्रा में परोक्ष रूप से प्रन्तराष्ट्रीय समस्याओं से सम्बन्धित थी। अनेक मतभेदों के बावजूद हेग सम्मेलन का प्रन्तराष्ट्रीय कानून के महत्वपूर्ण विकास तथा संहिताकरण, विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के लिए स्थायी प्रणाली के निर्माण तथा विवादग्रस्त या संपर्कित राष्ट्रों द्वारा अपने झगड़ों के शांतिपूर्ण समाधान में सिद्धांत के विकास की दिशा में महत्वपूर्ण योग रहा।

(4) हेग-व्यवस्था ने युद्ध के परित्याग की आवश्यकता का और तथा बहुराष्ट्रीय व्यवस्था के भीतर प्रन्तराष्ट्रीय जीवन की सहनीय दशाओं के विकास की ओर संकेत किया।

(5) हेग-सम्मेलनों की प्रवृत्ति व्यवस्थीकरण (Systematization) की ओर रही। बैयरमैन, कमेडियों, रोलकाल (Roll calls) आदि का प्रयोगात्मक उपयोग

हुआ। 1907 में हेग-सम्मेलनो का यह, प्रस्ताव भी महत्वपूर्ण था कि एक (Preparatory Committee) की स्थापना की जाय जो भावी सम्मेलन के लिए सूचनाएं एरान करे और कार्यक्रम तैयार करने के लिए विभिन्न बातों का अध्ययन करे तथा तृतीय हेग-सम्मेलन की स्वीकृति के लिए सगठन और प्रणाली की व्यवस्था सुभाए।

उपयुक्त जाने यह स्पष्ट करने के लिए काफी है कि हेग-व्यवस्था भारी अन्तर्राष्ट्रीय सगठन के विचारों की दिशा में आधारभूमि के रूप में बितनी महत्वपूर्ण थी। यद्यपि हेग-सम्मेलनो के प्रभावकारी परिणाम नहीं निकले और प्रथम महायुद्ध का विस्फोट हो जाने से तृतीय हेग-सम्मेलन नहीं हो सका तथापि जिन व्यवस्थाओं और कार्यक्रमों की ओर हेग-व्यवस्था ने सचेत दिया वे भारी मार्ग की सूचक थी। वास्तव में 19वीं और 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ में सभी सम्मेलन अधिकांशतः हमीला कम प्रभावकारी रहे कि महाशक्तियों ने जो परामर्शात्मक पद्धति अपनायी वे बड़ी विनम्रकारी थी। उदाहरणार्थ, बर्लिन-ब्रांसे के निर्णय के अनुसार यूरोप की महाशक्तियों को मूलान एक टर्षी के बीच शीट सम्बन्धित विवाद की मध्यस्थता करनी थी लेकिन स्थिति बड़ी गम्भीर हो जाने पर ही महाशक्तियों ने हस्तक्षेप करना उचित समझा। मूलान द्वारा टर्षी के विरुद्ध युद्ध घोषित कर देने और पराजित होने पर ही महाशक्तियों ने सघर्षरत राज्यों के बीच शांति स्थापित करने का विचार किया। इस सम्बन्ध में टिप्पणी करते हुए मंगोने (Mangone) ने लिखा है कि "परामर्शात्मक पद्धति की मौलिक दुर्बलता उसके मकड़ों का बुद्धिहीनता के साथ सामना करनी थी। किसी नियमित सगठन के अभाव में महान शक्तियों की बैठकें यदा-यदा होती थी और उन्हें सर्वसम्मति से ही कार्य करना पड़ता था। 19वीं शताब्दी में अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिक भगड़ो के समाधान के लिए छोटे राज्यों के मनो पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता था। यूरोपीय समुक्त व्यवस्था की छः शक्तियों में यूरोप, एशिया और अफ्रीका पर अपना नियन्त्रण जमा रखा था, अतः 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ में विभिन्न शक्तियों के दो महान गुट उत्पन्न हो गये। एक गुट में ब्रिटेन, फ्रांस और रूस थे तथा दूसरे गुट में जर्मनी, आस्ट्रिया और इटली। यूरोपीय समुक्त व्यवस्था के अन्तर्गत स्थापित परामर्शात्मक पद्धति कुछ ही राज्यों तक सीमित थी। सदस्य-राज्यों के आपसी सम्बन्ध विशेष अवस्थाओं में केवल द्वि-पक्षीय समझौते अथवा समुक्त घोषणाओं पर आधारित थे। यूरोपीय समुक्त व्यवस्था (The Concert of Europe) ने अगलों की समाप्ति के लिए नियमित परामर्श तथा नियमित सगठन की कोई व्यवस्था नहीं की, फलस्वरूप यह पद्धति अन्तर्राष्ट्रीय समाज की अनिवार्य आवश्यकताओं की पूर्ति करने में असफल रही।"¹

प्रथम महायुद्ध से पूर्व अथवा दूसरे जन्म में राष्ट्रसंघ की स्थापना से पहले सरकारी तथा गैर-सरकारी रूप से या राजनीतिक तथा गैर-राजनीतिक स्तर पर अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग और मजबूत की दिशा में जो विभिन्न प्रयत्न और विकास हुए, उन्हें निम्न रूप में लिओनार्ड (Leonard) महोदय ने निम्नांकित रूप में प्रस्तुत किया है।¹—

(1) विभिन्न समस्याओं के समाधान के लिए आगामी महयोग की अधिक स्थायी और उपयुक्त तरीकों की आवश्यकता सम्प्रभु राज्यों ने महसूस कर ली।

(2) राज्यों ने इन विशिष्ट आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की स्थापना की। फिर भी किसी विश्व-मध्य की वस्तुस्थिति की योजना के अनुसार राज्य-वारंवाही के लिए कोई स्थापित तरीका अथवा नियम नहीं था। सरकारों ने एकता और विश्व-शांति के पुल के रूप में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के प्रति विशेष रुचि नहीं दिखायी, बल्कि किसी विशिष्ट समस्या की कार्यवाही को कुछ सुविधाजनक बनाने के एक साधन के रूप में ही अन्तर्राष्ट्रीय संगठन या सम्मेलन में उनकी रुचि रही।

(3) गैर-राजनीतिक क्षेत्रों में संगठन बने, वे अधिक सारपूर्ण और सरचनात्मक दृष्टि से अधिक निखरे हुए थे। जब कि राजनीतिक क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के किसी उपयुक्त ढाँचे का तो विकास नहीं हुआ लेकिन ऐसी प्रक्रिया अवश्य विकसित हुई जिन्हे भावी अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों द्वारा अपनाया जाना था।

(4) अनेक क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रीय संगठन बनने लगे।

(5) अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के ढाँचे में एक से तत्व (Uniform elements) उभरने लगे। उदाहरणार्थ आधारभूत चार्टर या संविधान (Basic Charter or Constitution), नीति-निर्माता अंग (Policy-making organ), स्थायी स्टाफ़ अथवा सचिवालय (Permanent Staff or Secretariat), सदस्यों के दायित्व (Obligations for Members), संगठन के लिए विशिष्ट रूप से परिभाषित कार्य (Specifically defined functions for the Organization) तथा कार्य संचालन के लिए वित्तीय प्रबंध (Arrangement for financing the work) आदि तत्व बहुत प्रकाश में आ गये।

राष्ट्र संघ से वर्तमान तक अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का विकास (Development of International Organization from the League to the Present Day)

प्रथम महायुद्ध की भयंकरता ने विश्व के राजनीतिकों और विश्व जनमत को महसूस करा दिया कि स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन द्वारा ही संसार में शान्ति स्थापित हो सकती है। इस महान अनुभूति ने शीघ्र ही उस राष्ट्र संघ (The League of

Nations) को जन्म दिया जिसका चार्टर वर्साय की सन्धि की प्रथम 26 धाराओं में समाविष्ट था और जिसका जीवन-काल द्वितीय महायुद्ध के साथ ही व्यवहार में समाप्त हो गया तथा अप्रैल 1946 में जिसकी प्रतिम बँटक हुई। 19 अप्रैल, 1946 का दिन राष्ट्रमण्डल की दफनाने का दिन था क्योंकि इस दिन उसके समस्त अधिकारों, कार्यों और सम्पत्ति को संयुक्त राष्ट्रमण्डल में हस्तान्तरित करने का निश्चय किया गया। 1945 में स्थापित संयुक्त राष्ट्रमण्डल की सदस्यता लगभग विश्व-व्यापी है। विश्व में केवल नौ स्वतन्त्र राज्य ऐसे हैं जो अभी तक इस सच के सदस्य नहीं बने हैं।

राष्ट्रमण्डल और संयुक्त राष्ट्रमण्डल के जन्म, विकास, कार्य-कलाप आदि पर प्रथम अध्यायो में विस्तार से प्रकाश डाला गया है। अतः यहाँ पुनरावृत्ति अनावश्यक है। संयुक्त राष्ट्रमण्डल के अलावा आज लगभग 40 से भी अधिक अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठन हैं जो विविध प्रकार की अन्तर्राष्ट्रीय सेवाओं के मध्य सम्बन्ध एवं सहयोग बनाने रखने की प्रयत्नशील हैं, जैसे, अन्तर्राष्ट्रीय रेडक्रॉस, विश्व-डाक सच, अन्तर्राष्ट्रीय मीट्रिक मण्डल, अन्तर्राष्ट्रीय तार मञ्चसार मण्डल, अन्तर्राष्ट्रीय चेम्बर आफ़ कामर्स आदि। इसके अलावा राष्ट्र-सच और संयुक्त राष्ट्रमण्डल के तत्वावधान में संगठित कुछ ऐसी समितियाँ भी हैं जो विविध सामाजिक सेवाओं की उपलब्धि कराती हैं तथा अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग और मानव-वल्याण के विभिन्न क्षेत्रों में कार्यरत हैं। विश्व-स्वास्थ्य मण्डल, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम मण्डल, यूनेस्को आदि अपने-अपने क्षेत्रों में अन्तर्राष्ट्रीय जगत की बहुमूल्य सेवा कर रहे हैं।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की विशेषताएँ एवं विकास प्रवृत्तियाँ

19वीं शताब्दी में और द्वितीय महायुद्ध से पूर्व तक 20वीं शताब्दी में विकसित व्यवस्था और प्रवृत्तियों ने अन्तर्राष्ट्रीय संगठन को जो स्वरूप प्रदान किया है उसकी भाग्यशूर विशेषताएँ विशेषार्थ महोदय ने निम्नांकित रूप में स्पष्ट की हैं :—

(1) मूलभूत चार्टरों अथवा सन्धियों ने, जो सामान्यतः बहुपक्षीय सम्झौतों के रूप में थे, सदस्य राज्यों और दायित्वों का निर्धारण किया, संगठन के प्रमुख या अधिकारों और दायित्वों को सीमित बनाया। संगठन के ढाँचे का निर्माण किया और उन कार्य-प्रणालियों को प्रस्तुत किया जिनके अनुसार संगठन को कार्य करना था।

(2) संगठन की सदस्यता केवल हस्ताक्षरकर्ता राज्यों (Signatory States) तक सीमित थी जो अपनी सरकारों द्वारा नियुक्त प्रतिनिधियों के माध्यम से संगठन की कार्यवाही में भाग लेते थे।

(3) संगठन के ढाँचे में एक नीति निर्माणकारी मण्डल (Policy-making organ) की व्यवस्था थी जिसमें सभी सदस्य सरकारों के प्रतिनिधि रहते थे और जो एक से लेकर पाँच वर्षों तक की नियमित अवधियों में (At regular intervals of one to five-years) मिलते थे।

(4) कमी-कमी एक और नीति निर्माणकारी तथा प्रशासकीय ढाँचा की व्यवस्था भी की जाती थी जिसकी सदस्यता सीमित थी, जिसके अधिकार स्पष्टतया परिभाषित होते थे और जिसकी बैठक प्रथम नीति निर्माणकारी ढाँचा की अपेक्षा अधिक हुआ करती थी।

(5) मतदान के लिए घाम तौर पर प्रत्येक सदस्य राज्य को एक मत देने का अधिकार था और महत्वपूर्ण निर्णय सर्वसम्मति से लिए जाते थे।

(6) संगठन की संरचना में एक सचिवालय की व्यवस्था होती थी जो एक महासचिव अथवा निदेशक (Secretary-General or Director) के अधीन होता था। सचिवालय में दैनिक कार्य सम्पादन के लिए अन्तर्राष्ट्रीय असेनिक कर्मचारियों की व्यवस्था होती थी।

(7) संगठन का व्यवहार उठाने के लिए सदस्य राज्यों को अपना योगदान देना पड़ता था।

सदस्यता की दृष्टि से देखा जाय तो कुछ ही संगठनों की सदस्यता इस दृष्टि में सार्वभौमिक अथवा विश्वव्यापी (Universal) थी कि संगठन के मूल सिद्धान्तों तथा स्वरूप में विश्वास रखने वाले सभी राष्ट्र चाहें वे किसी भी राजनीतिक विचार-धारा को मानने वाले हों, इसके सदस्य बन सकते थे। कुछ संगठनों की सदस्यता भौगोलिक आधार पर सीमित थी। यद्यपि सामान्यतः सभ्य राज्य (Sovereign States) ही उन संगठनों के सदस्य बन सकते थे तथापि अन्य राजनीतिक सत्ताओं (Other Political Entities) के भाग लेने के लिए भी सामयिक-प्रावधान (Occasional Provisions) होते थे। उदाहरणार्थ, राष्ट्रमंघ के प्रसविदा में पूर्णतः स्वशासित (Fully Self-Governing) अधिराज्यों अथवा उपनिवेशों के प्रवेश का प्रावधान था, और इसीलिए भारत स्वाधीन होने से बहुत पहले ही राष्ट्रमंघ का सदस्य बन गया था।

उत्तरदायित्व के क्षेत्र की दृष्टि से लियोनार्ड महोदय के अनुसार, द्वितीय महायुद्ध से पूर्व तक स्थिति यह थी कि वह संगठन जो सभी आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को सुलझाने अथवा उन पर प्रभावी विचार-विमर्श में सक्षम था, उसे सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (General International Organization) समझा जाता था। यदि संगठन की समता किसी भौगोलिक क्षेत्र से निर्धारित होती थी, तो अपने स्वरूप अथवा चरित्र में सामान्य होते हुए भी उसे एक क्षेत्रीय संगठन (Regional Organization) माना जाता था। यदि किसी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के कार्य करने का क्षेत्र-विशेष रहा हो, उदाहरणार्थ, कृषि या सामाजिक क्षेत्र या अथम आदि से सम्बन्धित विशेष दायित्व उसके जिम्मे हो तो उसे प्रकार्यात्मक अथवा विशिष्ट अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (Functional or Specialized International Organization) कहा जाता था।

अधिकार अथवा सत्ता (Authority) की दृष्टि से संगठन की प्रतिविधियाँ बहुपक्षीय सन्धियों से अथवा सदस्य सरकारों को सुझाव रूप में प्रस्तुत किये गये प्रस्तावों के माध्यम से अन्तर्राष्ट्रीय नीतियों को विवसित करने तक पूर्णतः सीमित की जा सकती थी। ये नीति निर्माण-कारी (Policy-making) संगठन अपनी नीतियों के क्रियान्वयन के लिए पूरी तरह से अपनी सरकारों पर निर्भर थे। कुछ संगठनों में अपनी जन्मदाता सरकारों के अधिकार से परे स्वतन्त्र रूप में प्रशासकीय व्यवस्था और व्यवहार की शक्ति भी निहित थी। यद्यपि सरकारी प्रतिनिधि नीतियों का निर्धारण कर देते थे, तथापि संगठन के पास अपने कोष और शक्ति साधन थे, जिनके बल पर वह बिना अपनी सरकारों पर निर्भर किये इन नीतियों को क्रियान्वित करने में सक्षम थे।

लियोनार्ड भोदय के अनुसार, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के उपरोक्त सभी आधार-भूत तत्व और उनके विशिष्ट लक्षण द्वितीय महायुद्ध के बाद भी समान रूप से लागू किये गये। वर्तमान संयुक्त राष्ट्रसंघ तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में ये सभी लक्षण पाये जाते हैं। पिछले कुछ वर्षों में अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के क्षेत्र में कुछ नवीन प्रवृत्तियाँ विकसित हुई हैं। इनमें प्रथम सर्वाधिक महत्वपूर्ण सदस्य-संख्या में वृद्धि की है। नये-नये राज्यों के निर्माण अथवा उदय के साथ ही अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की सदस्य-संख्या भी बढ़ती जाती है। आज जितने भी महत्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय संगठन हैं उनकी सदस्य-संख्या औसतन सौ से अधिक ही है। दूसरी महत्वपूर्ण प्रवृत्ति यह है कि राज्यों द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की सदस्यता त्याग देने की घटनाओं में उल्लेखनीय कमी हुई है। तीसरे, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की शक्तियों और अधिकार क्षेत्र में पर्याप्त वृद्धि हो रही है। पहले उन विषयों पर अन्तर्राष्ट्रीय संगठन कुछ भी नहीं कर पाते थे जिनको सदस्य राष्ट्र अपने 'घरेलू मामलों' की संज्ञा दे देते थे। यद्यपि अभी तक 'घरेलू मामलों' के क्षेत्राधिकार की स्पष्ट व्याख्या नहीं हो पायी है तथापि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन विश्व-शांति और सुरक्षा के लिए खतरा घोषित करके किसी भी विवादग्रस्त मामले की अपने हाथ में ले लेता है और प्रायः इस बात की उपेक्षा कर देता है कि सम्बन्धित राष्ट्र उस मामले को 'घरेलू' बना रहा है। चौथे, सर्वसम्मति से निर्णय लेने का कठोर सिद्धान्त पूर्वापेक्षा अधिक शिथिल हो गया है। राष्ट्रमण्डल में परिपक्व के निर्णय उपस्थित सदस्यों की सर्वसम्मति से होते थे जब कि संयुक्त राष्ट्रसंघ में केवल पांच स्थायी सदस्यों की सहमति अनिवार्य रही गयी है। सुरक्षा परिषद का इतिहास बतलाता है कि मतदान के अवसर प्रायः कम आते हैं और बहुमत की स्वीकृति एक परम्परा सी बन गयी है। अन्तिम पाँचवों प्रवृत्ति यह है कि संगठनों की प्राक्विक क्षमता बढ़ रही है। संगठन के अधिकार पूर्वापेक्षा अधिक निष्पक्ष और उत्तरदायित्वपूर्ण बने हैं।

—इयाल ह्यमाहं

अन्तराष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन की बात तो तुलनात्मक रूप से और भी अधिक कठिन एवं जटिल है। राष्ट्रीय राज्य में परिवर्तनों की तुलना में अन्तराष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन अपने प्रभाव में अधिक बंधो और व्यापक होते हैं तथा साथ ही अधिक कठिन एवं पेचीदा भी। दुबान लुगुआर्ट ने लिखा भी है कि आज की सर्वाधिक विषम और भद्दापूर्ण राजनीतिक समस्याओं में अनेक में हैं जो अन्तराष्ट्रीय संगठनों

तथा राष्ट्रीय सत्ताओं (National Authorities) से उनके (संगठनों) के सबंध से संबंधित होती है। ये समस्याएँ अपने सर्वाधिक विषम एवं जटिल रूप में यद्यपि अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा के क्षेत्र में दिखाई देती हैं, तथापि संगठनों के अन्य क्षेत्रों में भी ये समान रूप से प्रभावशील होती हैं। चूँकि आधुनिक विश्व अतिशय तीव्रगामी यातायात एवं सन्देश वहन के साधनों के विकास से निरन्तर सिकुड़ता जा रहा है, अतः वे कार्य जो कभी मुख्यतः राष्ट्रीय अथवा निम्नतर स्तर पर (At national level or below) किये जाते थे, आज एक अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर उपयुक्त ढंग से संचालित अथवा कम से कम नियन्त्रित किये जा सकते हैं। फिर भी वे अवरोध (Resistances) जो राष्ट्रीय राज्यों से एक उच्चतर स्तर पर सत्ता या प्रभुत्व के स्थानान्तरण सबंधी परिवर्तनों के मार्ग में उपस्थित होते हैं, समस्त किसी अन्य स्तर पर होने वाले दूसरे किन्हीं भी अवरोधों की अपेक्षा अधिक गहन और विषम होते हैं।¹

राज्यों में राजनीतिक परिवर्तन की जो प्रक्रियाएँ हैं, उनका गहन अध्ययन राजनीतिक वैज्ञानिकों द्वारा पर्याप्त समय से किया जा रहा है लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तनों की जाँच अपेक्षाकृत बहुत कम की गयी है जबकि इन प्रक्रियाओं का मानव-कल्याण पर अनुकूल अथवा प्रतिकूल रूप से विशेष प्रभाव पड़ता है। इवान ह्युमार्ड की मान्यता है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के परिवर्तनों को प्रोत्साहित अथवा अवरोध करने वाले तत्वों का प्रभावशील अध्ययन मुख्यतः अनुभवजन्य ही होना चाहिए। अतः इन बातों का भली प्रकार अध्ययन किया जाना चाहिए कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में अब तक मुख्यतः परिवर्तन किस प्रकार हुए हैं। संभावित परिवर्तनों के प्रकारों, परिवर्तन को प्रोत्साहित करने वाले तत्वों अथवा चारकों, परिवर्तन प्रस्थापित किये जाने की कार्यविधियों, परिवर्तनों के मार्ग में आने वाली बाधक शक्तियों आदि का विस्तार से गहन अध्ययन हमारी विषय-सामग्री के लिए अनिवार्य है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तनों की प्रक्रियाओं का अध्ययन करते समय यह उपयोगी होगा कि हम सस्थात्मक परिवर्तनों के मुख्य रूपों पर संक्षेप में विचार करें और साथ ही यह देखें कि अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर कोई सस्थात्मक विकास अथवा परिवर्तन करने में किन विशिष्ट समस्याओं का सामना कर पाता है।

इवान ह्युमार्ड ने लिखा है कि सस्थात्मक परिवर्तन का श्रेष्ठ सर्वप्रथम संबंधित सस्यामों को प्रारम्भिक संरचना (Initial Structure of the institution) पर निर्भर करता है। यह इस बात पर भी निर्भर है कि परिवर्तनकारी कार्यों (The change-making functions) का संगठनों और सम्पूर्ण रूप में समाज के मध्य किस प्रकार विभाजन या वितरण होता है। इस प्रकार के सर्वाधिक महत्वपूर्ण वितरण या विभाजन चार हैं—(1) केन्द्रीकृत सत्ता (Centralized Authority) जहाँ सभी महत्वपूर्ण निर्णय लिये जाते हैं, (2) उच्चोच्च परम्परापूर्ण सत्ता (Hierarchical

Authority)—जहाँ निम्नतर स्तरों पर शक्तियों का वितरण होता है, यद्यपि अन्तिम शक्ति केन्द्र में ही निहित रहती है, (3) संघीय व्यवस्था (A Federal System)—जिसमें केन्द्र और क्षेत्रों में शक्तियों का कठोर विभाजन होता है और केन्द्र के पास स्वयं प्रकृति इस विभाजन को बदलने की स्पष्टतर सत्ता नहीं होती, तथा (4) शक्तियों का कार्यात्मक विभाजन (A Functional Division of Powers)—जिसके द्वारा शक्ति का विभाजन कार्यों के अनुरूप किया जाता है। प्रशासित किये जाने वाले भौगोलिक क्षेत्रों के अनुरूप कई राज्यों में उपयुक्त व्यवस्थाओं में से प्रत्येक का सम्मिश्रण होता है।¹

इवान लुमार्ड की मान्यता है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का राष्ट्रीय मतामो (National Authorities) से सबंध उपयुक्त अन्तिम दो मन्त्रों से कुछ मिलता-जुलता है। एक तो यह कुछ संघीय व्यवस्था के समान है जिसमें क्षेत्रों की तुलना में केन्द्र के पास दुर्बल शक्ति होती है। दूसरी दृष्टियों से राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय निकायों के मध्य और साथ ही अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के स्वयम् के मध्य भी कार्यात्मक विभाजन होता है। जहाँ विश्व स्वास्थ्य संगठन और यूनेस्को पृथक् रूप में अपने क्षेत्रों में अपेक्षाकृत कुछ काम कार्य नहीं कर सकते हैं वहाँ स्वास्थ्य और शिक्षा के राष्ट्रीय मन्त्रालय तथा अन्तर्राष्ट्रीय निकाय मिलकर स्वास्थ्य और शिक्षा के क्षेत्र में कुछ अधिक कार्यों में सुन्दर सहयोग कर सकते हैं। लेकिन, प्रथम दो व्यवस्थाओं (केन्द्रीकृत सत्ता एवं उच्चोच्च परम्परापूर्ण सत्ता) के अनुसार, सत्ता की किसी प्रकार की प्रत्यक्ष प्रभुत्वता (Direct subordination of authority) नहीं होती जिसके द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के निर्णय, राष्ट्रीय राज्यों प्रथम मन्त्रालयों पर स्वतः प्रभावी हो सकें। अपने स्वयं के क्षेत्र में भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की सत्ता केवल मुख्यतः पुरानकार्यात्मक होती है। इन्हीं सब कारणों से अन्तर्राष्ट्रीय और राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन की प्रक्रिया बड़ी सीमा तक प्रायः स्वतन्त्र रूप में सम्पन्न होती रहती है।²

परिवर्तन की प्रणालियाँ (Procedures of Change)

उपयुक्त विभिन्न प्रकार के संस्थात्मक ढाँचों (Institutional structures) में मुख्यतः निम्नांकित प्रणालियाँ प्रथम साधनों द्वारा परिवर्तन साधे जा सकते हैं।³

(1) प्रत्यक्ष निर्णयकारी साधन (Direct Decision-making) द्वारा,

(2) नौकरशाही के निर्णयकारी साधन (Bureaucratic Decision-making) द्वारा,

(3) अप्रत्यक्ष निर्णयकारी साधन (Indirect Decision-making) द्वारा, एवं

(4) प्रभाव (Influence) के क्रमिक विकास द्वारा।

1. *Evan Luard* : *op. cit.*, p. 12.

2. *Ibid.*, p. 12.

3. *Ibid.*, p. 13-19.

(1) प्रत्यक्ष निर्णायकरी साधन द्वारा परिवर्तन—संस्थात्मक ढांचे में का सब से सरल और सामान्य साधन (Most Common Instrument of Change) "प्रत्यक्ष निर्णय करना" (Direct decision-making) है। राष्ट्रीय राज्यों अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों दोनों में समान रूप से कुछ राजनीतिक संस्थाओं के परिवर्तन की प्रक्रिया (Process of Change) से प्रत्यक्षन सम्बन्धित होते हैं। उदाहरणार्थ, राष्ट्रीय राज्यों में केबिनेट और सरकार जैसी संस्थाओं या मुख्य कार्य परिवर्तनों को प्रस्तावित करना (To Propose Change), प्रेम तथा जनमत एवं दबाव-समूह जैसी संस्थाओं का कार्य परिवर्तन को प्रभावित करना (To influence Change), मसदा जैसी संस्थाओं का इन परिवर्तनों पर विवाद करना (To discuss it) तथा संशोधनिक रूप में सुधार करना (In theory to amend), नीतिरसाही जैसी संस्था का कार्य इस परिवर्तन को लागू करना (To execute it) तथा कादूनी न्यायालयों जैसी संस्थाओं का कार्य उन परिवर्तनों को प्रयोग में लाना (To apply it) होता है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में भी कार्यों का कुछ इस प्रकार का विभाजन पाया जाता है। प्राज जो भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन अस्तित्व में हैं, उनमें से अधिकांश के अपने पूर्ण प्रग या प्रतिकरण हैं जो विभिन्न कार्यों का सम्पादन करते हैं। उदाहरणार्थ, वादविवाद (Discussion) का कार्य सभाओं (Assemblies) द्वारा, शिथान्वयन (Execution) का कार्य अन्तर्राष्ट्रीय कर्मचारियों एवं अधिकारियों (International officials) द्वारा तथा निर्णयों के प्रयोग (Applications of decision) का कार्य अन्तर्राष्ट्रीय न्यायानय एवं अन्य कानूनी निकायों (The International Court of justice and other legal bodies) द्वारा सम्पन्न किया जाता है। जिस प्रकार राष्ट्रीय राज्यों में संस्थात्मक परिवर्तनों पर प्रेम, जनमत आदि का प्रभाव पड़ता है, वही स्थिति अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में भी है। प्रेम तथा जनमत के अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय अथवा प्रग्य दबाव-समूह भी अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में परिवर्तन की प्रक्रिया को प्रभावित करते हैं। लेकिन मुख्य अन्तर वही है कि राष्ट्रीय राज्यों की तुलना में अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में ये विभिन्न साधन (प्रेम, जनमत, दबाव-समूह आदि) कम शक्ति-सम्पन्न होते हैं। ये साधन राष्ट्रीय राज्यों में संस्थात्मक विनाश अथवा परिवर्तनों की जितना प्रभावित करते हैं, उनका अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों को नहीं कर पाते। इसका एक स्पष्ट और मौलिक कारण यह है कि जहाँ राष्ट्रीय राज्यों में केबिनेट तथा सरकार जैसे पृथक् और निश्चित निकाय होते हैं, जिनकी एक महत्वपूर्ण भूमिका परिवर्तनों के लिए व्यवस्थापिका में सम्मुख पेश करना होती है, वहाँ अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में ऐसी कोई संस्था नहीं होती जिसका कार्य इस प्रकार का हो। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में प्रस्ताव अधिकांशतः सभा या व्यवस्थापिका (Assembly or Legislature) के किसी सदस्य द्वारा व्यक्तिगत प्रस्ताव (An individual proposal) के माध्यम से पेश किये जाते हैं (जैसा कि अभी अनेक राष्ट्रीय राज्यों में होता था)। अनेक

राज्यों में सचिवालय भी महत्वपूर्ण भाग भूदा कर सकता है (जैसा कि राष्ट्रीय राज्यों में कभी प्रायः गौरवशाही द्वारा किया जाता था)। सचिवालय प्रस्ताव की शरंभ करने अथवा प्रभावित करने में कभी-कभी अप्रत्याशित भूमिका निभाता है। लेकिन समा के सदस्य अथवा सचिवालय का अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में परिवर्तन की प्रक्रिया पर उतना प्रभाव नहीं पड़ता जितना राष्ट्रीय व्यवस्थापिका पर राष्ट्रीय कैबिनेट का पड़ता है।

प्रत्यक्ष निर्णय (Direct decision-making) अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में पृथक् उतना कार्यशील और प्रभावी नहीं होता तथापि कभी-कभी परिवर्तन उपस्थित कर ही देता है। कुछ ही वर्षों पूर्व चार्टर में सुरक्षा परिषद् और भाषिक तथा सामाजिक परिषद् के विस्तार के लिए जिस प्रक्रिया द्वारा संशोधन किये गये थे, वह प्रत्यक्ष निर्णयकारी साधन द्वारा परिवर्तन का अच्छा उदाहरण है। इसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष (I.M.F.) द्वारा मुद्रा का कोटा (Currency quotas) को बढ़ाने के जो निर्णय किये गये वे प्रत्यक्ष निर्णयकारी-साधन द्वारा लिये जाने वाले परिवर्तनों का ही प्रतिनिधित्व करते हैं। पर, इन उदाहरणों के बावजूद कुल मिलाकर स्थिति यह है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन के विभिन्न माधमों में यह (Direct decision-making) सब से कम प्रचलित है। इसका कारण भी पर्याप्त स्पष्ट है। यहाँ परिवर्तन के जिस रूप से हमारा सम्बन्ध है वह या तो सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के संगठनात्मक परिवर्तनों (Organizational Change within International Institutions) अथवा अन्तर्राष्ट्रीय संगठन और राष्ट्रीय राज्यों के बीच के सम्बन्ध को प्रभावित करने वाला परिवर्तन होता है। परिवर्तनों के ये दोनों ही प्रकार प्रत्यक्ष निर्णयकारी प्रणाली के माध्यम में राष्ट्रीय राज्यों में जितने प्रभावकारी होते हैं उतने अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के क्षेत्र में नहीं होते।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन का प्रत्यक्ष निर्णयकारी साधन केवल इसीलिए प्रभावी नहीं होता, क्योंकि वहाँ परिवर्तन के प्रस्ताव पान करने के लिए पृथक् प्रतिकरण या निकाय नहीं पाया जाता, बल्कि एक दूसरी कठिनाई यह भी है कि जहाँ राष्ट्रीय राज्य में निर्णय करने और साथ ही प्रस्तावित करने में अन्तिम शक्ति (Ultimate authority) केन्द्र में निहित होती है वहाँ अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में यह शक्ति एक अनियत-रूप अर्थात् अनिश्चित आकार के निकाय (Amorphous body) में निहित होती है। इस निकाय अर्थात् समा (The Assembly) में विभिन्न और परस्पर प्रतिस्पर्धी विरोधी दृष्टिकोणों का प्रतिनिधित्व होता है। अतः यहाँ प्रत्यक्ष निर्णयकारी साधनों द्वारा कोई परिवर्तन लेने का अर्थ यह है कि परस्पर अत्यधिक विभिन्न दृष्टिकोणों वाली बहुसंख्यक सरकारें प्रस्तावित परिवर्तन पर अपनी सहमति प्रदान करें। स्पष्ट ही इस प्रकार की सहमति पाना अत्यन्त दुष्कर है क्योंकि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में राष्ट्रीय राज्यों को भानि कोई भी

विकसित दनीय व्यवस्था नहीं होती अथवा तुलनात्मक रूप में कोई अन्य योजना माघन नहीं होता जिसके माध्यम में प्रस्तावित परिवर्तन पर सम्पूर्ण समा की सहमति के प्राप्त करने के प्रति आवश्यक दृष्टा जा सके। समा में विश्व भर के अलग-अलग राष्ट्रों के अपने अलग-अलग हित और दृष्टिकोण होते हैं। वे अपने राजनीतिक लाभ अनाम की दृष्टि में कार्य करते हैं और इस या उस मुठ के माध्यम से होते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय समस्या में अपनी राजनीतिक प्रतिष्ठा की बाजी के लिए चौंके भिड़ते हैं। अतः, इन परिस्थितियों में, प्रत्यक्ष निर्णयकारी माधनों द्वारा कोई परिवर्तन माना ही नहीं रहित और राजनीतिक अतिमताओं में परिपूर्ण होता है। यदि किसी प्रसंग में सदस्य राष्ट्रों में बहुत अधिक आम-महमति पायी जाती है, (जैसी कि हाल ही में मुक्त पण्डित और आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् की सदस्यता के विस्तार के सम्बन्ध में देखने की मिली थी) सभी प्रत्यक्ष निर्णयकारी उपाय फलदायक हो सकते हैं। इस प्रसंग में यह उल्लेखनीय है कि यद्यपि मधुक्त राष्ट्रसंघ बिना किसी "रिव्यू-कन्फ्रेंस" (A review conference) की आमन्त्रित किये चार्टर में व्यक्तिगत मंगोषन करने में समर्थ है और यद्यपि इस बात पर भी पर्याप्त महमति है कि चार्टर के अनेक भागों में मंगोषन आवश्यक है तथापि उपयुक्त मंगोषनों के अभाव में अन्य कोई मंगोषन प्रसंग तक प्रत्यक्ष निर्णयकारी माधनों द्वारा नहीं किये गये हैं।

एक सीमरा महत्वपूर्ण अन्तर यह है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में सत्ता के ऐसी कोई माचारण उच्चोच परम्परा (Hierarchy of Authority) नहीं होती जिस सामान्यतया राष्ट्रीय राज्यों में पायी जाती है। यदि किसी समझौते पर पहुँचा जा सके, तो भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के नाम अपने निर्णयों को लागू करने की शक्ति बड़ी दुर्बल होती है। राष्ट्रीय राज्य में स्थिति इसके सर्वथा विपरीत पायी जाती है। उदाहरण के लिये हम एक स्थानीय सरकार को ही लें। चाहे उसके पास अल्प शक्ति का सीमित दायरा हो, लेकिन अपने अधिकार-क्षेत्र में सभी निम्नतर अल्प (Lower Authorities) पर अपने निर्णय लागू करने अथवा उनसे अपनी सत्ता प्रदर्शित की उसमें पूर्ण सामर्थ्य होती है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन इस दृष्टि में अपने साधन सम्पन्न नहीं होते। यद्यपि उनके पास कुछ प्रतिबन्धों (Sanctions) की शक्ति होती है (मधुक्त राष्ट्रसंघीय सहायता को रोक देना, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राक्षेत्र अथवा अन्य समस्याओं द्वारा वित्तीय समर्थन बन्द कर देना, अन्तर्राष्ट्रीय सम्पत्तियों द्वारा ज्ञान वाली मुविधायें लौटा देना, मार्बमौमिक सदस्यता वाले संगठन से निष्काशन आदि) तथापि वे राष्ट्रीय राज्यों के समान ऐसे कोई प्रभावकारी साधन नहीं रखते जिनके द्वारा उस बात के प्रति आवश्यक दृष्टा जा सके कि उनके निर्णयों का पालन होकर रहेगा। यही कारण है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठन प्रत्यक्ष निर्णयों द्वारा महत्वपूर्ण परिवर्तन लाने के प्रयासों के प्रति प्रायः उदासीन रहते हैं।

अतः, प्रत्यक्ष निर्णयकारी प्रणाली के सबब में, राष्ट्रीय राज्यों के अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में चौथा महत्वपूर्ण अन्तर यह है कि अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में

प्रभाव की प्रक्रिया (The process of influence) अपेक्षाकृत बहुत अधिक दुर्बल एवं शिथिल रूप में प्रकट होती है। प्रस्तावों में परिवर्तन के जो सुझाव पेश किये जाते हैं उनके बारे में प्रेस और जनमत को पूर्ण पता नहीं रहता, अथवा वे इनसे बहुत कम सम्बन्धित रहते हैं। फलस्वरूप प्रेस और जनमत के द्वारा प्रस्तावित परिवर्तनों के पक्ष में प्रभावी वातावरण तैयार नहीं हो पाता। इसके विपरीत राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के लिए परिवर्तन के जो प्रस्ताव या सुझाव उपस्थित किये जाते हैं, इनसे प्रेस और जनमत शायद पूर्णतः भिन्न रहने हैं, यद्यपि उपयुक्त एवं न्यायसंगत परिवर्तनों के पक्ष में वातावरण तैयार करने में वे महत्वपूर्ण भाग भूदा करते हैं। दूसरे शब्दों में, अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की तुलना में राष्ट्रीय राज्यों में प्रभाव की प्रक्रिया विशेष और सबल रूप से क्रियाशील रहती है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में सदस्य राज्यों में परामर्श की प्रक्रिया (The Process of Consultation) दो या तीन मप्ताह मात्र की छोटी सी अवधि तक चलती है और वह भी अधिकांशतः बड़े गोपनीय ढंग में। प्रत्येक राज्य के निर्णय भी गुप्त रूप में उनकी सरकारों द्वारा लिए जाते हैं और इसी आधार पर राज्य के प्रतिनिधि अन्तर्राष्ट्रीय संस्था में परिवर्तन के व्यक्तिगत प्रस्ताव का समर्थन या विरोध करते हैं।

B.P. 243
469

उपरोक्त सभी कठिनाइयों के कारण आमतौर पर यह आवश्यक समझा गया है कि परिवर्तन की अन्य प्रक्रियाओं (Other Processes of Change) को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

(2) नौकरशाही के निर्णय-कारी साधन द्वारा परिवर्तन—परिवर्तन का दूसरा साधन नौकरशाही के निर्णय (Bureaucratic Decision-making) का है। राष्ट्रीय राज्यों में नौकरशाही के निर्णय द्वारा सस्थात्मक परिवर्तन अथवा विकास के उदाहरण पाये जाते हैं। बिना किसी वैधानिक अधिनियम अथवा किसी प्रतिनिध्यात्मक संस्था के निर्णय के ही, केवल विभागीय या व्यक्तिगत नागरिक-कर्मचारियों के निर्णयों के माध्यम से ही, बहुधा परिवर्तन हो जाते हैं। उदाहरणार्थ, मन्त्रि-मण्डल इस प्रकार के परिवर्तनों के लिए नियम (Regulation) जारी कर सकते हैं, नौकरशाही-मन्त्र पूर्व नियमों या विधानों (Previous legislation) को नए तरीकों से लागू कर सकता है, अन्य सरकारी अभिकरण नये व्यवहार अपना सकते हैं तथा नागरिकों के दैनिक-जीवन की प्रभावित कर सकते हैं। ये सब कार्य मन्त्रि-मण्डल के किसी औपचारिक अधिनियम के अभाव में ही केवल नौकरशाही के निर्णय के साधन द्वारा प्रत्यक्ष रूप से सम्पन्न कर लिए जाते हैं।

यह एक ऐसी प्रक्रिया है जो अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों एवं संस्थाओं में प्रायः हर समय जारी रहती है। उदाहरण के लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ के सचिवालय द्वारा किसी विषय-विशेष के अध्ययन के लिए किसी समिति के नियुक्त किए जाने, किसी विशेष घटना या विषय पर हुई घोषणा जारी किए जाने (जैसी बियतनाम पर), विश्व के किसी भाग में (जैसे 1959 में माघोस में) व्यक्तिगत या रामशंदाता की नियुक्ति करने, अथवा किसी खास विषय पर सप्ताहकार की नियुक्ति (जैसे

न्याय में समुक्त राष्ट्रसंघीय सैनिक परामर्शदाता) करने आदि के निर्णय लिए जाने में संगठन की संरचना और समताओं पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। स्पष्ट है कि यह प्रभाव नौकरशाही-सम्व के निर्णय द्वारा ही हो जाना है, इसमें संगठन के विनी प्रतिनिध्यात्मक ढंग के निर्णय की आवश्यकता नहीं पड़ती। पुनरुक्त, यह बात भी है कि अन्तर्राष्ट्रीय सचिवालय के सदस्य राष्ट्रीय राज्यों के प्रस्तावों आदि पर सबस प्रभाव डालते हैं। इवान लुथाई ने लिखा है कि जिस प्रकार राष्ट्रीय सचिवालयों में नागरिक-कर्मचारी (Civil servants) अपने राज्यों में प्रत्यागति विधान के स्वरूप (Form of legislation) पर अन्तिम प्रभाव (Ultimate influence) डाल सकते हैं, इसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय नागरिक कर्मचारियों का प्रभाव भी अन्तर्राष्ट्रीय विभागों में प्रस्तुत प्रस्तावों और मुझबों की प्रक्रिया के निर्धारण में बड़ा हाथ बँटाता है। राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय दोनों ही संगठनों में नौकरशाही निर्णय का प्रभाव बहुधा विवाद, प्रभाव तथा सहमति की उन प्रक्रियाओं को साथ जाता है जो प्रत्यक्ष निर्णयों में अपना अस्तित्व बनाये रखती हैं। यद्यपि नौकरशाही-निर्णय की यह प्रक्रिया कम प्रजातांत्रिक होती है, तथापि प्रत्यक्ष निर्णयकारी साधन से कहीं अधिक प्रभावशाली ढंग में यह विवाद-रस परिवर्तनों को सम्मिल करने में समर्थ हो जाती है। समुक्त राष्ट्रसंघ की अपेक्षा सभी अन्य विविष्ट अभिकरणों में यह प्रक्रिया परिवर्तन के साधन के रूप में कहीं अधिक महत्वपूर्ण और प्रभावशाली सिद्ध हुयी है।

(3) अप्रत्यक्ष निर्णयकारी साधन द्वारा परिवर्तन—सस्याओं की संरचना और शक्तियों ने परिवर्तन का तीसरा साधन अप्रत्यक्ष निर्णय (Indirect decision-making) है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन के इस साधन का काफी प्रयोग होता रहा है। जब कोई विषय सकट उत्पन्न होते हैं तो उन पर तुरन्त कार्यवाही की आवश्यकता पड़ती है और समय के साथ यह कार्यवाही संगठन की धूमिना में एक स्थायी समायोजन (A permanent adjustment) ले आती है (जिस प्रकार कि विभिन्न सचदों के फलस्वरूप समुक्त राष्ट्रसंघीय शान्ति-रक्षक सेनाओं की स्थापना का मार्ग प्रशस्त हुआ)। महत्वपूर्ण नयी आवश्यकताओं के क्रमिक उदय में विनी संगठन के कार्यों के कुल समुन्न में एक क्रमिक परिवर्तन (A gradual shift) आ सकता है (जिस प्रकार कि अनेक निर्णयों से समुक्त राष्ट्रसंघ के सहायता-प्रशासन और अन्य आर्थिक अभिकरण का विस्तार हुआ)। इसी प्रकार कुछ निर्णयों में इस प्रकार के पूर्व उदाहरण पैदा हो जाते हैं जिनका अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के आधी कार्यों पर स्थायी प्रभाव पड़ता है (उदाहरणार्थ, 1947 में इण्डोनिशिया-विवाद पर बहम करने में समुक्त राष्ट्रसंघ की सशमना स्वीकार करने के निर्णय से विश्व-मसदा के न रूप में भावी कार्यों का मार्ग प्रशस्त हुआ कि वह धीननिवेशिक समस्या पर विचार कर सका)। विभिन्न प्रकार के अनेक निर्णय मिल कर (चाहे वे निर्णय अपने आप में कम महत्वपूर्ण ही क्यों न हों) संगठन के व्यवहार में मारपूर्ण-परिवर्तन कर सकते हैं (उदाहरणार्थ, महासभा में रजिस्ट्रर और सुरक्षा परिषद् में अनुच्छेद 7 (7) की व्याख्या पर विवाद करने के बारे में अनेक निर्णयों का प्रभाव)। नयी

कोई नया अधिकारण (Agency) गठित किया जा सकता है जो धर्म: धर्म अपने धर्मों से इतना अधिकार और प्रभाव प्राप्त कर लेता है जिसकी प्रारम्भ में कल्पना भी न की गयी हो (उदाहरणार्थ, Committee on information from Non-self-governing Territories)। इसी प्रकार किसी समस्या के अध्ययन के लिए विशेषज्ञों की समितियाँ नियुक्त की जा सकती हैं जिनकी रिपोर्टों से किसी ऐसी कार्य-वाही के पक्ष में समर्थन प्राप्त कर लिया जाता है जो धर्म: धर्म गमन नहीं होती (उदाहरणार्थ GATT के उद्देश्य और संरचना में परिवर्तन पर विचार करने के लिए नियुक्त की गई समिति)। इन सभी उदाहरणों से प्रकट होता है कि संप्रत्यक्ष निर्णायकारी साधन के फलस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन की प्रक्रिया अधिकारणत चलती रहती है।

(4) प्रभाव के धर्मिक विकास द्वारा परिवर्तन—इवान एगुमार्ड के अनुसार संस्थात्मक विकास एवं परिवर्तन का चौथा महत्वपूर्ण कारक या साधन प्रभाव (Influence) में धर्मिक विकास है। धर्मिक बार किसी संस्था की धर्मिक या संरचना में बिना किसी औपचारिक निर्णय को लिए ही प्रभाव के माध्यम में परिवर्तन आ जाता है। कोई विशेष संगठन दूसरे के माध्यम से सम्बन्धों की दृष्टि में धर्मिक रूप में अपने प्रभाव में जो वृद्धि कर लेता है, उसके फलस्वरूप कुछ न कुछ परिवर्तन उपस्थित हो जाता है। राज्यों में, लोक सेवक धर्मवा विनिष्ट तकनीकी विशेषज्ञ धर्म: धर्म: अपने प्रभाव में इतनी वृद्धि कर लेते हैं कि नीति-निर्माण के क्षेत्र में राजनीतिज्ञों के दृष्टिकोण को बदल देते हैं धर्मवा काफी हद तक प्रभावित करने लगते हैं। इसी प्रकार सरकार के धर्मों की प्राप्ति करना करने में मंसद की प्रेरणा प्रेस वही अधिक प्रभावशाली सिद्ध हो सकता है और एक ऐसा प्रचण्ड जनमत संचार कर सकता है सरकार अपनी नीतियों व धर्मों पर पुनर्विचार के लिए बाध्य हो जाय। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्रमंडल की महासभा सुरक्षा परिषद् पर अपना प्रभाव जमा सकती है धर्मवा उससे प्रभावित भी हो सकती है। सदस्य राज्यों की सरकारों में परिवर्तन के माध्यम से ही अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में प्रभाव में परिवर्तन (Changes in influence) आ सकते हैं। यह सम्भव है कि नये राजनीतिक दल, जो अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की भूमिका के प्रति अधिक महानुभूतिपूर्ण हों, राज्यों में शक्ति ग्रहण कर लें। इसी प्रकार यह भी संभव है कि किसी देश का जनमत अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के साथ सहयोग करने के अधिक पक्ष या विपक्ष में हो जाय।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में कभी-कभी इस प्रकार का परिवर्तन प्राथमिक परिवर्तनों के माध्यम से भी आ सकता है। अन्तर्राष्ट्रीय संस्था इस प्रकार की नीतियाँ धर्मिकार कर सकती है जिससे सरकारों में सहयोग की संभावना अधिक बढ़ जाय। वह (अन्तर्राष्ट्रीय संगठन) अपनी नीतियों या संभावित कार्यवाहियों के प्रचार के लिए अधिक प्रभावकारी साधन अपना सकती है और सदस्य राज्यों की अधिक महानुभूति प्राप्त कर सकती है। वह व्यक्तिगत सरकारों के साथ अधिक

उन्नत संपर्क कायम कर सकती है। इसी प्रकार यह भी संभव है कि कुछ प्रतिवादी मामलों में (In extreme cases) सरकारों पर अपनी इच्छा लागू करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सगठन अधिक प्रभावशाली प्रतिबन्धों का मार्ग है। इवान स्पुषार्ड की मान्यता है कि इस प्रकार के सामान्य परिवर्तन वास्तव में कुल मिलाकर अन्तर्राष्ट्रीय जनमत के वातावरण में श्रमण अनुकूल परिवर्तन द्वारा ही हो पाते हैं। कुछ राष्ट्रों की सहमति में वृद्धि दूसरे राष्ट्रों को प्रोत्साहित करती है, सगठन द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के बारे में अधिक ग्राम जागरूकता पैदा हो सकती है, सम्पर्क-साधनों में सुधार किये जा सकते हैं, परस्पर अन्तर्निर्भरता के विचारों को अधिक उभारा जा सकता है और इस प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के सभी को अधिक स्पष्ट बनाया जा सकता है। इन सब बातों के फलस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय सगठन या प्रतिकरणों में परिवर्तन की प्रक्रिया प्रभावित होती है।

इवान स्पुषार्ड की मान्यता है कि प्रभाव में श्रमिक विकास के माध्यम से आने वाले परिवर्तन लगभग अन्य किसी भी कारक या तत्व की अपेक्षा आधारभूत रूप में अधिक महत्वपूर्ण सिद्ध हो सकते हैं। यदि अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों के वास्तविक प्रभाव में वृद्धि न हो तो प्रस्तावों अथवा नियमों द्वारा लाये गये परिवर्तन अपने वांछित प्रभाव में असफल हो सकते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय जनमत को प्रभावित किए बिना केवल प्रस्तावों या नियमों के माध्यम से लाये गए परिवर्तन बाहर से छोड़े गए प्रतीत होंगे और इसीलिए राष्ट्रीय राज्यों के विरोध के सरलता से शिकार हो जायेंगे। अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा-कोष के अधिकारी लगातार समझाने-बुझाने और मंत्रीपूर्ण व्यवहार के माध्यम में मौद्रिक-अनुशासन स्थापित करने में अधिक सुगमता से सफल हो सकते हैं बनिस्पत इसके कि वे सगठन द्वारा विनिमय शक्ति की स्वीकृति पर प्रतिबन्ध लगाने की धमकी दें। अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों में होने वाले कोई भी परिवर्तन स्थायी रूप से प्रभावकारी तब तक नहीं हो सकते जब तक कि वे उन सदस्य राज्यों की स्वीकार्य न हो जिन पर उन परिवर्तनों का मुख्यतः प्रभाव पड़ेगा।

संस्थात्मक परिवर्तनों के मार्ग में मुख्य बाधाएँ

(Principal Hinds of Obstacles to Institutional Change)

संस्थात्मक परिवर्तनों अथवा अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों में परिवर्तनों के मार्ग में जो मुख्य प्रकार की बाधाएँ उपस्थित हो सकती हैं, उन्हें इवान स्पुषार्ड ने इस प्रकार गिनाया है¹—

(1) पहले प्रकार की बाधाएँ प्रायः उन समस्याओं द्वारा उत्पन्न की जाती हैं जो पहले ही से अस्तित्व में हैं। ये बाधाएँ समस्याओं के उन व्यक्तियों की ओर से पड़ी की जाती हैं जिनकी शक्ति और प्रभाव को अथवा वर्तमान शक्ति-सारचना में जिनके हितों को प्रस्तावित परिवर्तनों से ठेस पहुँचने की संभावना हो। उदाहरणार्थ, राष्ट्रीय राज्यों में व्यक्तिगत नेता (Individual Leaders), नीरसताही

¹ Evan Luard : *op. cit.* , pp. 19-24

(Bureaucracy) अथवा स्थानीय परिषद् (Local Councillors) प्रशासन या सरकार की संरचना में किसी भी ऐसे परिवर्तन का विरोध कर सकते हैं जिससे उनके अधिकारों और प्रभाव को हानि पहुंचने की आशंका हो। यदि काउन्सिलरों या स्थानीय पुलिस की अपने अधिकार में हानि पहुंचने की संभावना हो अथवा उन्हें यह भय हो कि प्रस्तावित परिवर्तन से उनकी कुछ या अधिक शक्ति दूसरे अधिकारियों के हाथों में चली जायेगी तो वे सम्पूर्ण रूप में उन समाहित या प्रस्तावित परिवर्तनों के विरोध पर बल दे सकते हैं। इस प्रकार की प्रक्रिया अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में भी समान रूप से प्रभावशाली होती है। यदि अन्तर्राष्ट्रीय संस्था में परिवर्तन के ऐसे प्रस्ताव उपस्थित किये जाय जिनमें सचिवालय के अधिकारियों अथवा संस्था के किसी अंग की शक्ति के क्षय की संभावना हो तो अधिकारियों अथवा अंग के द्वारा विरोध किया जाता है। उदाहरण के लिए स्व० भूतपूर्व महासचिव डाग हैमर होल्ड ने अधिकार ऐसे प्रस्तावों को स्वीकार करने से इन्कार कर दिया था जिनके द्वारा संयुक्त राष्ट्रमंडल की सूचना सम्बन्धी गतिविधियों (Information Activities of the U.N.) की जांच-पड़ताल के लिए विशेषज्ञों की समिति नियमित की जानी थी।

दूसरे प्रकार की बाधाएँ वे हैं जो व्यक्तिगत सत्ता की सुरक्षा की दृष्टि में नहीं बल्कि वर्तमान संस्थाओं के प्रति श्रद्धा अथवा लगाव के कारण प्रस्तुत की जाती हैं। उदाहरण के लिए राज्यों में स्थानीय शासन में सुधार के प्रस्ताव का विरोध स्थानीय भक्ति (Local Loyalty) अथवा वर्तमान स्थानीय शासन की संरचना के प्रति मोह के कारण भी उतना ही हो सकता है जितना कि व्यक्तिगत अथवा सामूहिक अधिकार में हानि पहुंचने की आशंका में। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में इन प्रकार का विरोध और भी शक्तिशाली रूप में प्रकट होता है। इवान लुमाई के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में प्रस्तावित परिवर्तनों के मार्ग में यह तत्त्व सम्भवतः सर्वाधिक महत्वपूर्ण एकमात्र अवरोध है। शताब्दियों के दौरान राष्ट्रीय राज्यों में जिन परम्पराओं और व्यवस्थाओं के प्रति भक्ति या श्रद्धा अथवा लगन (Loyalty) उत्पन्न हो जाती है, उसमें किसी प्रकार का परिवर्तन प्रायः उन्हें स्वीकार्य नहीं होता। उदाहरण के लिए राष्ट्रीय राज्यों को प्रभुता-सिद्धान्त से इतना लगाव है कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में भी वे इस सिद्धान्त को अनुष्ण रखे हुए ही परिवर्तन करते हैं और संगठन की शक्ति या संरचना में किसी भी प्रकार के ऐसे परिवर्तन को स्वीकार नहीं करते जिससे उनकी प्रभुता-सम्बन्धी धारणा को क्षीय माने की संभावना हो।

(3) तीसरे प्रकार की बाधाएँ वर्तमान संगठनों की स्वयं की निष्पक्षता अथवा जड़ता से उत्पन्न हो सकती हैं। स्वयं संगठन या संस्था ही परिवर्तन के मार्ग में रुकावट बन सकती है और साथ ही परिवर्तन के अयाचित परिणामों की आशंका से भी संस्थाएँ विकास की दिशा में बढ़ने से हिचकिचा सकती हैं। यह संभव है कि वर्तमान व्यवस्था इतनी दृढ़ता में स्थापित हो गयी हो

कि किसी प्रकार का परिवर्तन अवांछित लगने लगा हो अथवा अनावश्यक भार-भस्म प्रतीत हो। इस प्रकार की प्रवृत्ति के विवर्धित होने पर यह अस्वाभाविक नहीं होगा कि कोई भी नये परिद्वन्द्व, यदि किसी प्रकार कर भी दिये जाय तो अपने पर प्रभाव डाले। इसी प्रकार यदि नये अथवा या अभिकरणों की स्थापना हो तो वे पहले से स्थापित सत्ता के मुकाबले नहीं टिक सकेंगे क्योंकि अपने विकास के लिए आवश्यक आर्थिक स्वतन्त्रता उन्हें मुलम नहीं हो सकेगी। इस प्रकार के तत्व अथवा कारण अन्तर्राष्ट्रीय मण्डलों में परिवर्तन के मार्ग में बाधक या अवरोध सिद्ध होते हैं। एक ओर तो राष्ट्रीय सरकारें पहले से स्थापित व्यवस्थाओं और व्यवहारों में परिवर्तन के प्रति प्रायः उदासीन होती हैं और दूसरी ओर स्वयं मण्डल गतिशील हल नहीं अपनाता। दोनों के संयोग से मण्डलों की शक्ति और संरचना में विकासशील परिवर्तन, सरसता से स्थान नहीं पाते। जिस प्रकार राष्ट्रीय समर्थ (जिन्हें बहुत पहले से घन की रस्सी को नियन्त्रित करने का अधिकार मिल चुका है) अब इस बात के प्रति सर्वथा उदासीन है कि वे अपनी वित्तीय शक्तियों की किसी दूसरी सत्ताओं या सरकार के अन्य अथवा अभिकरणों को हस्तान्तरित करें, उसी प्रकार वे यह भी नहीं चाहेंगे कि अपने नागरिकों पर प्रत्यक्ष करारों का अधिकार अन्तर्राष्ट्रीय मण्डलों को सौंपे या इस दृष्टि में उन मण्डलों का हस्तक्षेप स्वीकार करें। अन्तर्राष्ट्रीय नीतिशास्त्री की प्रणालियाँ (Procedures of International Bureaucracy) भी इतनी दृढ़ता से संस्थापित हो चुकी होती हैं कि परिवर्तन के प्रस्ताव स्वागत योग्य नहीं समझे जाते।

(4) चौथे प्रकार की बाधाएँ विवादप्रस्त परिवर्तन (Controversial Changes) लाने में राजनीतिक कठिनाइयों के माध्यम से उपस्थित होती हैं। राज्यों में अनेक बार कुछ ऐसे प्रस्ताव सम्मुख आते हैं जिस पर सम्भीर राजनीतिक वाद-विवाद और मतभेद उत्पन्न हो जाते हैं जिनके फलस्वरूप अन्ततोगत्वा सत्तात्मक परिवर्तनों का मार्ग प्रवरद्ध हो जाता है। फिर भी राज्यों में यह प्रजातान्त्रिक परम्परा प्रभावशील रहती है कि बहुमत की रिजय होगी तथा अल्पमत, अन्तिम रूप में, बहुमत की मांग स्वीकार कर लेगा, बशर्ते कि मामला अत्यधिक विवादप्रस्त न हो या अल्पसंख्यकों के हितों को अप्रजातान्त्रिक ढंग से सत्ति पहुँचाने वाला न हो। पर अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में बहुमत के नियम की परम्परा (Tradition of Majority Rule) इतिहासपूर्वक स्थापित नहीं हो सकी है और आज भी सम्प्रयुक्त सिद्धान्त अपने प्रभाव में इतना शक्तिशाली है कि अल्पमत सदस्यों या किसी सदस्य राष्ट्र का बहुसंख्यक सदस्य राष्ट्रों के सामने इस प्रकार झुक जाना प्रायः सम्भव नहीं होता। अन्तर्राष्ट्रीय समस्या का सदस्य छोटे-से-छोट्य राज्य भी बहुमत के ऐसे किसी भी निर्णय की टुकरा देता है जिसमें उसकी भावबोधिमकता पर शक आती हो। विश्व सत्ता में अथवा अन्य किसी अन्तर्राष्ट्रीय मण्डल या अभिकरण में प्रत्येक सदस्य राज्य अपने राष्ट्रीय हितों को सर्वोपरि मानते हुए अपना मत निर्धारित करता है। समुक्त राष्ट्रसंघ

के शान्ति रक्षक कार्यों की वित्तीय-व्यवस्था के सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के बहुमत के निर्णय को कुछ शक्तियों द्वारा उस हात में भी प्रस्वीकार कर देना जबकि महासभा के प्रणव बहुमत में न्यायालय के निर्णय पर सहमति प्रकट कर दी गयी हो, इस प्रकार के दुराग्रह का ज्वलन्त उदाहरण है। अभी तक समुन्नत राष्ट्रमण्य और अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में अधिकांश यही देखा गया है कि शक्तिशाली राष्ट्र तथा बहुमत और विश्व-जनमत के दबाव से ही कुछ देशों के दुराग्रह पर योज-बहुत अकुश सजा सका है। उपनिवेशवाद और रंगभेद के विरुद्ध महासभा में जिस प्रकार का मूर्तशय अथ प्रदर्जित किया जाने लगा है, वह उपयुक्त प्रवृत्ति का एक सुन्दर उदाहरण है। परिवर्तनों का विरोध प्रायः बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करता है कि वे किस प्रकार के हैं, उनसे किन हितों को हानि पहुंचती है और वे कहाँ तक विश्व-समस्या के समक्ष पर किन पक्ष की राजनीतिक जय-पराजय से सम्बन्धित है।

(5) अतः में, किसी संगठन की विविष्ट संरचना भी परिवर्तन के मार्ग में अवरोध या रुकावट सिद्ध हो सकती है। राष्ट्रों में विविध संविधान यद्यपि एक अत्यधिक शक्तिशाली नीकरमाही इस प्रकार के परिवर्तन के मार्ग में अवरोध का कार्य कर सकती है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की परिवर्तन क्षमता को अवरोध करने वाले भी इसी प्रकार के अनेक तन्त्र होते हैं। उदाहरण के लिए औपचारिक संवैधानिक संगोपनों की प्रणालियाँ कभी-कभी ऐसी होती हैं कि परिवर्तन की प्रक्रिया व्यवहारतः बहुत जटिल और कठिन हो जाती है। समुन्नत राष्ट्रमण्य के चार्टर में प्रत्येक संगोपन के लिए प्रत्येक स्थायी सदस्य की सहमति के साथ ही सब सदस्यों के दो तिहाई बहुमत की स्वीकृति का स्पष्ट अधिप्राय है कि इस प्रकार का कोई भी परिवर्तन सुगमता से प्राप्त नहीं किया जा सकता। वास्तव में विश्व-समस्या के विभिन्न पक्षों के रंग-मंच के गुडस्थल हैं, जहाँ सबसे राष्ट्र राजनीतिक जय-पराजय की लड़ाई लड़ते हैं और ऐसे वातावरण में किसी प्रकार के संस्थात्मक परिवर्तन सुगम नहीं होते। केवल कुछ प्रकारात्मक संगठनों (Functional organisations) में जो सामान्यतः बड़ी सीमा तक अविवादास्पद सेवाएँ प्रदान करने हैं, उदाहरणार्थ सामूहिक सहयोग देवने की मिलता है।

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में वांछित परिवर्तनों के मार्ग में जो बाधाएँ हैं वे ऐसी नहीं हैं कि जिनका निराकरण सम्भव न हो। यदि राजनीतिक सद्भावना का दृष्टिकोण रखा जाय, राष्ट्रीय हितों की न्याय-संगत रक्षा करने हुए अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अनावश्यक दुराग्रह परिवर्तन नहीं अपनाया जाय, सदस्य राष्ट्र अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के प्रति अपने दायित्वों के परिपालन में आवश्यक होने लगे परिवर्तन की प्रक्रिया उत्साहवर्धक ढंग से भागशील हो सकती है। अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के सदस्यों को उदारतापूर्वक इस बात पर विचार करना चाहिए कि नवीन आवश्यकताओं और परिस्थितियों से निवटने के लिए और प्रभावशाली सार्वजनिक विकास के लिए क्या

कदम उठाया जाय। अनावश्यक दुराग्रह और राजनीतिक कुटिलता की प्रवृत्ति को नष्ट करने पर ही विश्व समस्याएँ अपने उद्देश्यों में वांछित गतिशीलता प्राप्त कर सकती हैं।

राष्ट्रसंघ के प्रसविदा में संशोधन

(Amendment in the Covenant of the League)

राष्ट्रसंघ के प्रसविदा के अन्तिम अनुच्छेद 26 में संशोधन की व्यवस्था थी। प्रसविदा का मसौदा तभी सभ्य था जब उसे सभ के वे सब सदस्य स्वीकार कर लें जो परिषद् के सदस्य हैं और सभ के अन्य सदस्यों के बहुमत की स्वीकृति भी प्राप्त हो जाय। ऐसा अनुसमर्थन मिलने पर ही संशोधन स्वीकार किया जाता था। संशोधन किसी सदस्य राष्ट्र पर उसकी इच्छा के विपक्ष लादा नहीं जा सकता था। सदस्य राष्ट्र संशोधन को स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकता था, लेकिन प्रस्वीकृति की अवस्था में उस मस्य की सदस्यता का परिचय करना पड़ता था। संशोधन सम्बन्धी अनुच्छेद की भाषा अस्पष्ट थी, जिसके अनेक अर्थ लगाए जा सकते थे। सभा (Assembly) द्वारा भाषा सम्बन्धी मुद्दों के प्रयत्नों में सफलता प्राप्त नहीं हुई। सभ के जीवन काल में प्रसविदा के अनुच्छेद 4, 6, 12, 13 और 15 में ही कुछ संशोधन किये जा सके। अनुच्छेद 16 के द्वारा एक तथा अनुच्छेद 26 में मुद्दों के लिए प्रस्तावित बिन्दु मस्य संशोधनों की अनुसमर्थन कमी प्राप्त नहीं हुआ।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में संशोधन

(Amendment in the Charter of the U. N.)

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर के पुनरावलोकन और संशोधन के लिए प्रावधान निर्देशों का समावेश इसने अनुच्छेद 108-109 में है। ये अनुच्छेद इस प्रकार हैं—
अनुच्छेद 108 के अनुसार “वर्तमान चार्टर में जो भी संशोधन होंगे वे सभ के सब सदस्यों पर तभी लागू होंगे जब तक कि उनको महासभा की तिहाई बहुमत से मान ले और सुरक्षा परिषद् के सभी स्थायी सदस्यों सहित संयुक्त राष्ट्रसंघ के सर्वस्य अल्पी-अल्पी वैधानिक प्रक्रियाओं के अनुसार दो तिहाई बहुमत से उनका अनुसमर्थन कर दें।”

अनुच्छेद 109 में व्यवस्था है कि—

(1) “जब कभी वर्तमान चार्टर के पुनरावलोकन की बात हो तो उसके लिए सभ के सदस्यों का एक सामान्य सम्मेलन (General Conference) किया जा सकता है जिसकी तारीख और जिसके समय व स्थान का निश्चय महासभा में दो-तिहाई बहुमत और सुरक्षा परिषद् के बिन्ही 7 सदस्यों (अब 15 में से 9) के वोट से होगा। इस सम्मेलन में संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्रत्येक सदस्य का मत एक गिना जाएगा।”

(2) “यदि सम्मेलन के वर्तमान चार्टर पर कोई परिवर्तन दो-तिहाई बहुमत से माना जाता है तो वह लागू तभी हो सकेगा जब सुरक्षा परिषद् के

सभी स्थायी सदस्यों सहित संयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य अपनी वैधानिक प्रक्रियाओं के अनुसार दो-तिहाई बहुमत से उम्मा अनुसमर्थन (Ratification) कर दें।"

{3} "चार्टर के प्रवक्त में प्रावि के बाद महासभा के दसवें वार्षिक अधिवेशन के पूर्व यदि ऐसा सम्मेलन नहीं होता तो ऐसा सम्मेलन करने का प्रस्ताव महासभा में इसी अधिवेशन के अखिरवा वष रखा जायगा और यदि महासभा में बहुमत में तथा सुरक्षा परिषद् में किन्ही ? (अब 9) सदस्यों के मत से यह स्वीकार कर लिया जाता है तो होगा हो सम्मेलन किया जायगा।"

सब के चार्टर में उपयुक्त समीपनों के लिए सम्म-समय पर अनेक प्रस्ताव रखे गये। 1953 में महासभा के दसवें अधिवेशन में महासभा के सभी सदस्यों की एक समिति नियुक्त की गयी जिसे उचित अवसर पर चार्टर में संशोधन करने के लिए सम्मेलन बुलाने का कार्य सौंपा गया। समिति ने जून, 1957 में प्रस्तावित सम्मेलन को नितम्बर 1957 तक के लिए स्थगित करने का प्रस्ताव पास किया। 1959 के सम्मेलन का मुसामा ब्रज पुनःस्थित कर दिया गया और सब से अभी तक चार्टर में संशोधन का प्रश्न सम्मेलन निर्दिष्ट हो गया है। केवल दिसम्बर, 1963 में महासभा द्वारा दो प्रस्ताव पारित करने निम्नलिखित संशोधन प्रस्तावित किये गये जिन्हें 1965 में महासभा के सदस्य राज्यों का अनुसमर्थन किया गया और एक जनवरी, 1966 से भी लागू भी हो गया—

1. सुरक्षा परिषद् के स्थायी सदस्यों की संख्या बढ़ा कर 10 कर दो काम तथा प्रस्तावों को पास करने के लिए 9 सदस्यों के स्वीकारात्मक मत आवश्यक हो। यह भी स्पष्ट कर दिया गया कि सुरक्षा परिषद् की 10 स्थायी सीटों में 5 सीटें एशिया और अफ्रीका के देशों को प्राप्त होगी।

2. धार्मिक एवं सामाजिक परिषद् के सदस्यों की संख्या बढ़कर 18 के स्थान पर 27 कर दी जाय।

उपयुक्त संशोधन के बाद चार्टर में अन्य संशोधन की मांगें अर्द्ध निराशा में ही बदसती रही हैं। वास्तव में अब तक सुरक्षा परिषद् में महासभाओं का शीतयुद्ध (Cold war) उग्र है, अब तक यह पूरा प्रश्न है कि चार्टर में संशोधन का कोई भी प्रभाव किसी न किसी पक्ष की ओर से सीटों (Veto) कर दिया जायगा।

इस प्रश्न में यह उल्लेखनीय है कि यद्यपि औपचारिक रूप से चार्टर में संशोधन नहीं हो पाये हैं, तथापि अनौपचारिक रूप से कुछ उपकरणों में परिवर्तन साये गये हैं। उदाहरणार्थ, 3 नवम्बर, 1950 के "आन्ति के लिए एकता" के प्रस्ताव में निषेधाधिकार को ठेक पहुँचाते हुए महासभा की सुरक्षा परिषद् से अधिक शक्तिशाली बना दिया गया है। होता यह है कि सुधार के सुझावों के सम्बन्ध महासम्मेलन एकमत हो सकती हैं, चाहे वे चार्टर के वास्तविक रूप में परिवर्तन करने पर राजी हों या नहीं-हों। पावर एवं परकिंस ने इसे अनौपचारिक संशोधन

की प्रक्रिया (The Process of Amendment) कहा है। इस तरीके से अनेक परिवर्तन किये जा चुके हैं तथा निश्चय ही आग का संयुक्त राष्ट्रसंघ ठीक वही नहीं है जो वह सन् 1945 में था। 1967 में अरब-इजराइल युद्ध के सन्दर्भ में चार्टर का एक महत्वपूर्ण अनौपचारिक सशोधन उल्लेखनीय है। युद्ध के सम्बन्ध में सुरक्षा परिषद् की कार्यवाही से असन्तुष्ट होने पर सौवियत संघ ने "शान्ति के लिए एकता" के प्रस्ताव के अन्तर्गत महासभा की बैठक की मांग की। चार्टर में व्यवस्था यह है कि यदि कोई समस्या सुरक्षा परिषद् में प्रस्तुत हो तो परिषद् की राय के बिना महासभा में उस पर विवाद नहीं हो सकता। "शान्ति के लिए एकता" प्रस्ताव के अन्तर्गत प्रश्न महासभा में तभी जा सकता है जब 'वीटो' के प्रयोग के कारण सुरक्षा परिषद् कुछ भी करने में असमर्थ हो जाय। अरब-इजराइल युद्ध के समय न तो सुरक्षा परिषद् में कोई यतिरोध ही उत्पन्न हुआ और न कभी 'वीटो' का प्रयोग ही किया गया। अतः चार्टर की व्यवस्था के अनुसार, सौवियत संघ की मांग पर महासभा की बैठक नहीं होनी चाहिए थी, लेकिन अमेरिका द्वारा विरोध न किये जाने से 18 जून, 1967 में महासभा का अधिवेशन बुलाकर एक नयी परम्परा स्थापित कर दी गयी। इस परम्परा के आधार पर अब उपयुक्त परिस्थिति में महासभा की बैठक भविष्य में भी आमन्त्रित की जा सकती है। फ्रान्सिस विल्कोक्स (Francis O. Wilcox) के मतानुसार अभी तक चार्टर निम्न प्रकार से संशोधित किया गया है—

- (1) चार्टर के कुछ उपबन्धों को त्रिपलान्वित न करके,
- (2) संघ के विभिन्न अंगों तथा सदस्यों द्वारा चार्टर की व्याख्या करने,
- (3) सहायक समितियों एवं समझौतों के निर्णयों द्वारा, एवं
- (4) विशेष अंगों तथा अभिकरणों की रचना करके।

क्वाइड इग्लिटन आदि विचारकों के मतानुसार वे बहुत सी बातें जिन पर सम्मेलन में विचार करने की जान कही जाती है उनको सामान्य स्वीकृति द्वारा बैसे ही पूरा किया जा सकता है किन्तु यह तभी संभव है जब इस प्रकार की स्वीकृति पहले से प्राप्त की जा सके। चार्टर में संशोधनार्थ सम्मेलन नहीं बुलाये जाने पर कुछ लोगों की असन्तोष हो सकता है किन्तु असन्तोष तब और भी अधिक बढ़ जायगा जबकि ऐसा सम्मेलन बुलाये जाने के बाद भी किसी निर्णय पर न हो पाएँ।



"संघीय शांति सम्मेलन को एक महान् एजन्डा था। उसही घातना पूर्णतया अन्तर्राष्ट्रीय थी और यदि उसके सक्षम दृष्टान्तपूर्वक निष्पन्न रूप से उत्पन्न उपयोग करते तो वह शांति को एक महान् साधन सिद्ध हुई होती।"

—वैबार्न हार्डो

राष्ट्रसंघ "एक विश्वव्यापी राजनीतिक और वायव्यिक व्यवस्था के संगठन की दिशा में प्रथम प्रयासशाली था या जिसमें मूल्य-समान के सामान्य हितों के दर्शन होते थे और जिसने परम्परा, जातिभेद अथवा भौगोलिक वर्णरूप की बाधाओं से ऊपर उठ कर कार्य किया।" यद्यपि राष्ट्रसंघ उन उद्देश्यों में सफल नहीं हो सका जिनके लिए उसकी स्थापना की गई थी, तथापि अपनी असफलताओं में भी यह एक महान् प्रयोग था जिसने संयुक्त राष्ट्रसंघ के संस्थापकों को प्रभूत्व शिक्षा प्रदान की। इसकी असफलताएं' अभी पीढ़ी के लिए शिक्षक बन गयी, इसने 'ओ धार्मिक सफलताएं' प्राप्त की वे संयुक्त राष्ट्रसंघीय व्यवस्था के लिए बहुमूल्य सिद्ध हुई।

राष्ट्रसंघ का जन्म (Origin of the League)

प्रथम महायुद्ध के प्रारम्भ होते ही विश्व के राजनीतिज्ञों और वाणिजिकों ने शांति के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय संघठन स्थापित करने की बात सभा के सामने रखी। बिस्मार्क, होबेस, क्लॉन्ड, जर्मनी, ब्रिटेन आदि की श्रेष्ठ समितियों और मन्त्रियों ने प्रयासशाली अन्तर्राष्ट्रीय शांति संघठन की स्थापना पर बन दिया। संयुक्त राज्य अमेरिका में एक राष्ट्रसंघ की स्थापना के विषय में थाम चर्चा चल रही। 1915 के प्रारम्भ में कुछ विद्वान अमेरिकियों ने न्यूयार्क में "शांति स्थापित करने वाला संघ" (League to enforce the peace) की स्थापना की। यह कार्य ध्वजसुत्र राष्ट्रपति टैलर के नेतृत्व में हुआ। उसी वर्ष जून में इस संघ के तत्वावधान

में फिनाडेल्फिया में एक सम्मेलन आयोजित हुआ जिसमें निम्नलिखित चार मूल कार्यक्रम निर्धारित किया गया¹—

(1) वैधानिक अंगरक्षों के समाधान के लिए एक न्यायालय की स्थापना की जाय।

(2) एक परिषद् का निर्माण किया गया जो राजनीतिक विवादों को जाब और सिफारिश के माध्यम से निपटाये।

(3) शान्तिपूर्ण हल को स्वीकार नहीं करने वाले पक्ष के विरुद्ध विश्व-समुदाय द्वारा आर्थिक एवं सैनिक कार्रवाही की जाय।

(4) अन्तर्राष्ट्रीय विधि के सहिताकरण के लिए समय-समय पर सम्मेलनों का आयोजन हुआ करे।

विटमैन डी. पोटर की दृष्टि में उपर्युक्त सत्था राष्ट्रसंघ की स्थापना की दिशा में सब से शक्तिशाली प्रयत्न था। इस सत्था के सदस्यों का विचार था कि विश्व में अन्तर्राष्ट्रीय विधि और न्याय-निर्णयन का विवास तो काफी हो चुका था लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय विधि को लागू करने की दिशा में कोई ठोस कदम नहीं उठाया जा सका था। अतएव सत्था ने भरने ध्येय की पूर्ति के लिए प्रबल प्रयास शुरू किया। मई 1916 में उपर्युक्त चारों निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए वाशिंगटन में एक सम्मेलन बुलाया गया जिसमें भाग लेते हुए राष्ट्रपति विल्सन ने एक ऐसे सगठन की स्थापना का समर्थन किया जिसके द्वारा समुदाय को स्वतन्त्र रखा जाय और सदस्य राज्यों की क्षेत्रीय अखण्डता तथा राजनीतिक स्वतन्त्रता की सुरक्षा की जाय। दिसम्बर, 1916 में राष्ट्रपति विल्सन ने सम्पूर्ण विश्व की शान्ति एवं न्याय की सुरक्षा के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय-संघ की स्थापना का सुझाव रखा। जैसा-जैसा महायुद्ध भयंकर होता गया, सरकारी अधिकारियों और राजनीतिज्ञों की इस बात में सहमति बढ़ती गयी कि एक स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय सगठन द्वारा ही विश्व-शान्ति बनायी रखी जा सकती है। इस बात पर भी वे सहमत हो गये कि अन्तर्राष्ट्रीय सगठन में सभी राज्यों को प्रवेश का समान अधिकार होना चाहिए।

अन्तर्राष्ट्रीय सगठन की स्थापना के लिए विभिन्न सरकारों की ओर से विभिन्न योजनाएँ प्रस्तुत की गयीं। अधिकांश योजनाओं में सगठन के ढाँचे में एक प्रतिनिधि सभा, न्यायानय, परिषद् और सचिवालय की व्यवस्था प्रस्तावित की गयी। एकाधिक योजना में सैनिक-शक्ति के प्रयोग तथा अन्तर्राष्ट्रीय सेना की व्यवस्था का भी उल्लेख किया गया।

राष्ट्रसंघ की स्थापना में सर्वाधिक प्रभावशाली योगदान राष्ट्रपति विल्सन का रहा। वे इस बात से पूर्ण सहमत थे कि विश्व-शान्ति की दृष्टि से राष्ट्रसंघ जैसा एक अन्तर्राष्ट्रीय सगठन स्थापित होना चाहिए, तथापि उन्होंने कभी भी इसकी स्पष्ट रूपरेखा नहीं खींची। उन्होंने यह नहीं बतलाया कि राष्ट्रसंघ के सगठन का ढाँचा कैसा हो। भार. एस्. बेकर के अनुसार राष्ट्रसंघ के प्रसविदा का कोई भी मसाला

राष्ट्रपति विस्मय का स्वयम् का विचार नहीं था। उन्होंने तो मुख्यतः दूसरी के विचारों और सुझावों का अनुसरण ही सम्पादन और उचित व्यावहारिक काम पटुता के मरफुर प्रदर्शन किया। 8 जनवरी 1918 को विस्मय ने अपना प्रसिद्ध चौदहवरी भाति-कार्यक्रम प्रकाशित किया, जिसके अन्तिम कुछ में घोषित किया गया कि, "छोटे और बड़े राज्यों की सम्मान रूप से राजनीतिक स्वतन्त्रता और प्रादेशिक प्रत्यक्षता का पारस्परिक प्रावधान देने के लिए निश्चित विचारों के अन्तर्गत राष्ट्रों का एक सामान्य रूप बनाना जाना चाहिए।"

1918 में विस्मय के सम्मुख धर्मक योजनाओं को प्रस्तावित किया गया। प्रथम, फिलिमोरे रिपोर्ट की जिसमें विचारों की गयी कि किसी राष्ट्र को यह प्रतिकार नहीं होना चाहिए कि वह अपने बाह्य के विचारों या पक्ष-निर्णय और सराजन के समक्ष भेजे बिना युद्ध आरम्भ कर दे। बाद में यह विचारों ही राष्ट्रपति के प्रतिकारों का कारण बन चुके थे। फिलिमोरे रिपोर्ट का दूसरा मुख्य भाग था कि समस्त के सभी राष्ट्र इस बात पर सहमत हों कि यदि कोई राष्ट्र उपर्युक्त उपायों द्वारा अपने विचारों का समाधान नहीं करे और युद्ध छेद दे तो सभी राष्ट्र समुक्त रूप से उसे दण्डित करने को दिसा में मान्य करेंगे। यह विचारों बाद में राष्ट्रपति के प्रतिकारों का 16वां अनुच्छेद बनो। फिलिमोरे रिपोर्ट का तीसरा मुख्य भाग था कि समस्त राज्यों के समक्ष को समस्त द्वारा सुझावों के लिए विश्व राष्ट्रों का सम्मेलन हो जो प्रावधानों बनने पर बैठक आयोजित करे। यह भी कहा गया कि इसके निर्णय अन्तर्गत हों हों। फिलिमोरे रिपोर्ट पर राष्ट्रपति विस्मय ने कर्तव्य हाउस के विचार प्रकाशित किये। जुलाई 1918 में कर्नेल हाउस ने राष्ट्रपति के सम्मुख अपनी योजना प्रस्तुत की जिसके अन्तर्गत फिलिमोरे रिपोर्ट के उपरान्त पर सम्पादन थे। हाउस-योजना में एक स्थायी सचिवालय और एक अन्तराष्ट्रीय स्वायत्तता की भी व्यवस्था की गयी। यह भी कहा गया कि सामान्य सदस्य राज्य की पूर्णरूप से नाकारगी की बात। चौदहवां में समस्त सेवा के प्रयोग पर प्रतिकारों का भी और निःसन्शीकरण की व्यवस्था करते हुए यह सुझाव दिया गया कि युद्ध-समाप्ति के निर्णय का राष्ट्रीयकरण होना चाहिए। यह भी कहा गया कि राष्ट्रपति के समक्ष की संशोधन समझौता तथा राजनीतिक स्वतन्त्रता का अनुचित प्रावधान मिलेगा। कर्नेल हाउस की योजना की यह व्यवस्था राष्ट्रपति के प्रतिकारों का 10वां अनुच्छेद बनो। राष्ट्रपति विस्मय ने अन्तराष्ट्रीय स्वायत्तता के विचारों में प्रतिकारों प्रष्ट की तथा समस्त सेवा के प्रयोग को स्थापन दिया। निःसन्शीकरण का प्रावधान करने सुरक्षा के आधार पर दिया गया जिसे प्रांत बनकर राष्ट्रीय सुरक्षा में परिणत कर दिया गया।

विचार-प्रणाली के लिए राष्ट्रपति जैसे अन्तराष्ट्रीय समझौता की स्थापना का विचार अधिकतम स्पष्ट होता गया और सितम्बर 1918 में राष्ट्रपति विस्मय ने बीरसा की कि प्रस्तावित राष्ट्रपति भाति समझौता का ही एक भाग होना चाहिए।

नवम्बर 1918 में युद्ध विराम हुआ और जनवरी 1919 में पेरिस में शान्ति सम्मेलन बुलाया गया जिसमें वे विभिन्न सरकारी और गैर-सरकारी योजनाएँ प्रस्तुत की गयीं जो सघ-स्थापना के लिए अद्य तक बनायी गयी थीं। 14 फरवरी, 1919 को 'राष्ट्रसघ आयोग' ने राष्ट्रसघ का अन्तिम प्रारूप तैयार किया जिसे 28 अप्रैल 1919 को शान्ति सम्मेलन के पूर्ण अधिवेशन में स्वीकार कर लिया गया। 28 जून 1919 को ब्याम-सन्धि के प्रथम भाग के रूप में अन्तर्राष्ट्रीय सघ के प्रसविदा पर हस्ताक्षर किये गये। यह ब्याम-सन्धि की प्रथम 26 धाराओं में समाविष्ट था। इस प्रमतिदा को 1919-21 की अन्य शान्ति-संधियों की भी प्रथम भाग बना दिया गया। राष्ट्रसघ के सन्धिघान को जानबूझ कर प्रसविदा छपवा समझी या प्रतिज्ञा-पत्र (Covenant) का नाम दिया गया ताकि विभिन्न राष्ट्र उसे अपने ऊँचा अन्तर्राष्ट्रीय सगठन समझने की भ्रान्ति में न पड़े। 10 जनवरी 1921 से इसे नियामित किया गया।

राष्ट्र सघ के उदय में सहायक प्रमुख एवं विशिष्ट तत्व

इनिस क्लाउडे महोदय ने राष्ट्रसघ के कुछ विशिष्ट स्रोत (Sources) अपने उनके उदय में सहायक प्रमुख एवं विशिष्ट तत्वों का उल्लेख किया है।¹

(1) युद्धकाल में जर्मनी, के विरुद्ध आर्थिक शास्त्र के समुक्त प्रयोग ने मित्र राष्ट्रीय राजनीतियों के मस्तिष्क में आर्थिक दबाव (Economic squeeze) और उन असैनिक प्रतिबन्धों की एक नयी धारणा उत्पन्न कर दी जिसका उपयोग अन्तर्राष्ट्रीय सगठन द्वारा विश्व-शान्ति को बनाये रखने के लिए किया जा सके इस प्रकार की विचारधारा, जो राष्ट्रसघ की एक आधारशिला बनी, प्रथम महायुद्ध की प्रमुख देन थी।

(2) राष्ट्रसघ के प्रसविदा के निर्माण में प्रभावकारी दूसरा तत्व-समूह (Cluster of factors) उस आम राजनीतिक स्थिति में निहित था जो 1919 में वर्तमान थी। अन्तर्राष्ट्रीय सगठन केवल रचनात्मक योजनाओं और सस्यात्मक विकास की उपज नहीं होने, उनके स्रोत अन्तर्राष्ट्रीय हितों तथा अन्तर्राष्ट्रीय रणमय के शक्ति-सम्बन्धों में छिपे होने हैं और उन्हीं स्रोतों से उनका उदय होता है। राष्ट्र-सघ के सम्बन्ध में भी यही बात थी। प्रथम तो पेरिस शान्ति सम्मेलन में विजेता सैनिक शक्तियाँ समुक्त रूप में विद्यमान थी। विजेता मित्र राष्ट्र जीत की फलस काटने की उन्मुख थे। वे सैनिक घटनाओं द्वारा उत्पन्न शक्ति-सम्बन्धों के परिवर्तन का पूरा लाभ उठाते हुए अपने-अपने पक्ष में एक नयी स्थिति खड़ी करना चाहते थे ताकि जर्मनी पराजय की दशा में ही बना रहे। इन सब बातों के प्रकाश में राष्ट्रसघ पर जो दायित्व धाया वह भाति की स्थापना करना उतना नहीं था जितना की विशिष्ट शान्ति बनाये रखना, अर्थात् विजय पर आधारित एक विशेष विश्व व्यवस्था को

1. Inis L. Claude, JR. op cit., p p 52-59.

स्थापित देना और उसका धोखा छिड़ देना था। राष्ट्रपति क्लिनग को छोड़कर अन्य मित्र-राष्ट्रीय राजनीतिज्ञ चाहते थे कि राष्ट्रपति विदेशियों द्वारा विजितों पर बोले गये समझौते का खारज करने। इसके प्रतिरक्त प्रमुख मित्र राष्ट्रीय राष्ट्रों को शान्ति-सम्मेलन में प्रमुखता दी स्थिति थी। बाजारभूत वास्तविकता केबल यही नहीं थी कि जर्मनी पराजित हो गया था बल्कि यह भी थी कि महाशक्तियों ने जर्मनी को पराजित करने का कार्य किया था। एतत् सब कुछ जीतने के बाद नये मादविष को अपनी इच्छानुसार विधायित करने की राहें शक्ति, सामर्थ्य और इच्छा थी। कुछ शक्तिशाली राष्ट्रों के खेमे ने राष्ट्रपति की प्रारम्भिक योजना को महत्वपूर्ण रूप से प्रभावित किया। 1919 में शान्ति सम्मेलन का उन्होंने नाटक दिया था। सभ के प्रसविका में नौ सदस्यीय परिषद् में पांच महाशक्तियों के लिए स्वाधीन सम्मेलन का प्रावधान रखा गया और स्पष्ट रूप से यह घोषणा की गयी कि तथा चार-पांच शक्तों के द्वारा ही सम्मिलित हुआ करेगा तो परिषद् के कार्यों पर सारगर्भ बना देगी। प्रमुख मित्र राष्ट्रों ने समझौता करने के अपने अधिकार पर बात दिया तथा बहसियों के जारी मार्ग निर्धारण का दायित्व बढ़ा दिया।

(3) छोटे राष्ट्रों को वरधि राष्ट्रपति विन्सन की सहानुभूति प्राप्त थी तथापि वैरि सम्मेलन में उनकी कोई नियुक्तारो स्थिति नहीं थी। फिर भी किन्तु राजनीतिक व्यवस्था के सामान्य द्विती के लिए उभने हुए राष्ट्रपति के प्रावधानों पर प्रभाव प्रभाव डालने में वे शक्तिशाली रूप से सक्रिय हो गये।

(4) राष्ट्रपति तत्कालीन वैचारिक अवस्था (The ideological climate) की उपज थी। वैयक्तिक प्रतिक्रियात्मक भाविकार और वांछना राजनीतिक वास्तविकताओं ही इनके मोत नहीं थे बल्कि बहिष्कार की उत्पत्ति और भाषा की इसके उद्यम का कारण बनी। यह कहना चाहिए कि राष्ट्र सभ की स्थापना में अपने धीरे विचारों, परिस्थितियों और खेदों, वास्तविकताओं और भावनात्मक वास्तविकताओं सभी का समुचित रूप से सम्मेलन रहा। नयी व्यवस्था पर उन सभी दार्शनिक विचारों और प्रभावों की छाव पड़ी जो तत्कालीन आन्तराष्ट्रीय सम्मेलनों की प्रभावित किये हुए थी। ये तथ्य वरधि सर्वप्रमुख नहीं थे तथापि महत्वपूर्ण प्रभाव थे। राष्ट्रपति बुद्धि विन्सन सम्पूर्ण दार्शनिक कल्पित पर छाये रहे। वे हर समय इस विचार के प्रतीक बने रहे कि आन्तराष्ट्रीय सम्मेलनों ने सम्मेलन मूल्यों के विकास द्वारा संघर्षित राजनीति की प्रवृत्तता समाप्त कर दी जाय।

(5) राष्ट्रपति की योजना को वैरि में स्वीकार की गयी, निवारणारो की हृष्टि में, आन्तराष्ट्रीय स्तर पर 19वीं शताब्दी के उदारवाद (Liberalism) की प्रभावित थी। यह नये विचारों का ऊर्जा प्रतिनिधित्व नहीं करती थी किन्तु पुराने विचारों की प्रभावित के एक नये क्षेत्र था (It represented not so much a new set of ideas as a new area of expression for old ideas)। वरधि

राष्ट्रसंघ का प्रसविदा विशुद्ध विचारपारसमक उपज ('Pure' ideological product) नहीं था तथापि निश्चित रूप में अपने स्वर में उदार (Liberal in tone) था। इसका अभिप्राय यह था कि राष्ट्रसंघ प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों की अवधारणाओं के मूल्यों से घनिष्ट रूप में सम्बन्धित अवस्था प्रभावित था। विल्सन को हमेनुपन राष्ट्र की भाँति विश्वास था कि लोकतान्त्रिक ढंग में स्वशासित राष्ट्रों के बीच समझौते या सम्बन्ध द्वारा ही विश्वशान्ति की स्थापना की जा सकती है। यह राष्ट्रवादी विलसनवादी स्थिति (The Kantian-Wilsonian position) इस धारणा पर आधारित थी कि निरंकुश व्यवस्था स्वैच्छाचारी सन्धियों की तुलना में लोकतान्त्रिक-राज्य, परम्परा में शान्तिपूर्ण होते हैं अथवा दूसरे शब्दों में, "वेबल उसी राष्ट्र पर जिसकी सरकार उसकी शान्ति न होकर गौरव हो विश्वशान्ति बनाये रखने का भार सौंपा जा सकता है।" ¹ इस राजनीतिक उदारवाद के लिए बाह्य और आन्तरिक लोकतन्त्र की आवश्यकता थी। विल्सन ने राष्ट्रसंघ को 'जनमत के दरबार' (Court of Public Opinion) के रूप में प्रस्तुत किया।

इनस बातों के अनुसार इन प्रकार, राष्ट्रसंघ को अवधारणाओं पर आधारित था—प्रथम यह कि लोकतन्त्र का युग प्राक्कृत है और पर्याप्त सत्या में लोकतान्त्रिक राज्य मौजूद हैं जिनको विश्व-शान्ति बनाये रखने के लिए एक संगठन के रूप में समुक्त होना चाहिए, तथा द्वितीय यह है कि प्रजातान्त्रिक राज्यों और साथ ही व्यक्तियों के प्रापसी सम्बन्धों के क्षेत्र में अनपूर्वक कोई बात लादने की प्रयत्ना साम्य विचार-विमर्श द्वारा समझौते पर पहुँचने में लोकतान्त्रिक उपायों को स्वीकार किया जाना चाहिए। विल्सन ने विश्व में लोकतन्त्र को सुरक्षित बनाने के लिए अपना मुँह लड़ा, उसने विश्व में लोकतन्त्र को सुरक्षित बनाने के लिए ही राष्ट्रसंघ का निर्माण किया।

19वीं शताब्दी में उदारवाद का प्रभाव राष्ट्रीय आत्म निर्णय के प्राप्ति के रूप में भी स्पष्ट था। मारागनः राष्ट्रसंघ के दर्शन में लोकतन्त्र और आत्मनिर्णय के सैद्धांतिक हिन्नों की स्वाभाविक एक-रूपता की अवधारणा के लिए आधारभूत थी। इनस बातों के शब्दों में कुल मिलाकर "19वीं शताब्दी में उदारवाद की सभी आधारभूत धारणाओं—लोकतन्त्र, राष्ट्रवाद, स्वाभाविक एक रूपता, विधि, मोक्ष सरकार, विवेकवाद, विश्वास महामति ने राष्ट्रसंघ के सविदा पर अपनी छाप छोड़ी।"

राष्ट्रसंघ की प्रकृति (Nature of the League)

राष्ट्रसंघ का प्रसविदा वर्तमान समुक्त राष्ट्र संघ के चार्टर से बहुत छोटा, लगभग चार हजार शब्दों का था जिसमें एक प्रस्तावना और 26 धाराएँ थीं। प्रमविदा में संघ के उद्देश्य, सदस्यता की शर्तों, संघ के सामान्य ढाँचे, दायित्वों आदि का उल्लेख था। प्रस्तावना के अनुसार संघ के प्रमुख उद्देश्य तीन थे—

1. Hamilton Foley; Woodrow Wilson's case for the League of Nations, p. 12

(1) पन्तराष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा की स्थापना, धर्मोन्मत्तता तथा सम्मान के आधार पर पन्तराष्ट्रीय सम्बन्धों का विकास करके सभी युद्धों को टानना, (2) बिना के राष्ट्रों के बीच नीतिक्रम तथा मानसिक सहयोग को प्रोत्साहन देना ताकि मानव-जीवन सभी और समृद्ध बन सके, एवं (3) वैश्व शान्ति सम्बन्धन द्वारा स्थापित व्यवस्था की समीक्षा करना।

प्रविष्टि की प्रथम सत्र बारम्बार नव की सदस्यता के निम्नों और राष्ट्र के प्रयोग में होती तथा 9वीं नि.अधिवेशन में तथा 10वीं से 17वीं बारम्बार विभिन्न विचारों के प्रतिनिधित्व निरूपण, आत्मसत्ता को रोहने एवं समुदाय मुरादा बनाये रखने के उपायों से सहमत थी। 18 में 21 तक की बारम्बार में निम्नों की रजिस्ट्री, प्रशासन, समीक्षण और वेवता का उल्लेख था। बार 21 में सुवरो-निर्देशन की स्वीकृति और बार 22 में मरदाए या माननार्थक प्रण (Mandate-system) का उल्लेख था। बार 23 में सदस्य राज्यों द्वारा बन व्यवस्था, बात-व्यवहार, रीति-नियमन, मारी-ज्यापार-निषेध आदि के सम्बन्ध में किसे जाने वाले बाधों पर बल दिया गया। बार 24 में विविध पन्तराष्ट्रीय मन्त्रालयों का राष्ट्रसंघ के साथ सम्बन्धों पर वर्णन था। बार 25 रेक-ऑन को प्रोत्साहन देती थी।

राष्ट्रसंघ की प्रकृति (Nature of the League)

राष्ट्रसंघ एक नम्र प्रथक निविन संघसू (Loose confederation) था जिसके प्रतिनिध्यात्मक और प्रमानकीय प्रवयव (Representative and administrative organs) सीमित शक्तियों से युक्त थे। ये प्रवयव उन सदस्य राज्यों से निर्देशित प्रवयव समुदायित होने से बिकने द्वारा उन्हें सत्ता प्राप्त होती थी। राष्ट्रसंघ किसी प्रश्वर की सर्वोच्च राज्य नहीं था। इसके सदस्य राज्यों की स्वतन्त्रता का बल ही कम प्रतिबंध थे। संघसू इतिहास के अनुसार यह स्वतन्त्र राज्यों का एक ऐच्छिक मण था जिसके सदस्यों ने कुछ सामान्य उत्तरदायित्व स्वीकार किये थे। मण के उद्देश्यों की पूर्ति के लिये कुछ सामान्य नियम विधारित किये गये थे तथा किसी सदस्य राज्य की समुदाय के बिना नया नियम नहीं बन सकता था और न ही कोई नया उत्तरदायित्व बनाया प्रवयव किया जा सकता था। राष्ट्रसंघ एक परिवारसमीन मण था क्योंकि प्रथम तो प्रमविदा नर संशोधन करमा राष्ट्रों के अपने ह्रास में नहीं था और द्वितीय यह इतना कठोर था कि परिवर्तित परिस्थितियों के समुदाय शांत नहीं जा सकता था।

राष्ट्रसंघ के एक समुदाय उत्तरदायित्व निहित था लेकिन साथ ही सदस्य राज्यों को प्रमुक्तता की मान्यता भी थी। "राष्ट्रसंघ का समुदाय राज्य समुदायता की ओर किया पर आधारित था और इसीलिए काजुन की दृष्टि के राष्ट्रसंघ सदस्य राज्यों के सहयोग पर आधारित था। दूसरे शब्दों में राष्ट्रसंघ का प्रोबन स्वाभिल न होकर पराभिल था अतः सदस्यों के ऐच्छिक सहयोग के पल के साथ ही राष्ट्रसंघ भी बन ही गया। समुदाय सदस्य राज्य समुदाय प्रमुक्तता बचाने के लिए किसी

ऐसी मस्या में जाने के अनिच्छा थे जहाँ उन पर निर्भर सादे जाने का भय हो।¹ प्रमविदा में किसी आशान्ता राज्य के विरुद्ध मयुक्त कार्यवाही की व्यवस्था थी किन्तु इस कार्यवाही का निश्चय हर स्थिति में सदस्य राज्य स्वयम् ही करते थे। राष्ट्रमण द्वारा सशस्त्र शक्ति अथवा सेना का प्रयोग सदस्य राज्यों की अनुमति पर ही निर्भर था। सदस्य राज्यों में ऊपर कोई भी ऐसी शक्ति राष्ट्रमण में निहित नहीं थी जो सदस्य राज्यों की इच्छा के विरुद्ध कार्य करने में सक्षम हो। मण के पास कोई अपनी स्वतन्त्र शक्ति नहीं थी तथा निबन्ध भग करने वाले सदस्य राष्ट्र के विरुद्ध सच द्वारा स्वतः कोई कार्यवाही की जाना सम्भव नहीं था। इससे कहा जा सकता है कि "राष्ट्रमण के सम्पादन को न परम्परागत बहुराष्ट्रीय व्यवस्था के आधारभूत सिद्धान्तों को पसन्द किया। उन्हें स्वतन्त्र मध्यम राज्यों की आधारभूत सत्ता के रूप में स्वीकार किया, महाशक्तियों को प्रमुख भागीदार माना तथा यूरोप की विश्व राजनीतिक व्यवस्था को केन्द्र बिन्दु के रूप में ग्रहण किया।"²

राष्ट्रमण एक दृष्टि में प्राचीनता और नवीनता का सम्मिश्रण (A combination of the old and the new) था। यह नवीन इस दृष्टि में था कि इसके निर्माणश्री ने यह बात ध्यान में रखी थी कि शान्ति के लिए नकारात्मक दृष्टिकोण को निलम्बित कर देकर ठोस और विधेयात्मक (Positive) रूप अपनाये हुए अन्तर्राष्ट्रीय बानाधरण को जारी रखें अनुकूल दिशा में ले जाना चाहिए। यह प्राचीनता का धोतक इसलिए था कि इसमें अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध-निर्धारण की वही प्रणाली अपनायी जाती रही जो 16वीं से 19वीं शताब्दी तक प्रचलित रही थी।

वास्तव में यह कहना चाहिए कि राष्ट्रमण में गतिशीलता नहीं थी और न इसका सगठन ही क्रान्तिकारी था। यह तो विजेता राष्ट्रों का विजित राष्ट्रों और सोवियत सच के विरुद्ध एक सच था जिसमें अमेरिका जैसा महान् शक्ति-सम्पन्न विजेता राष्ट्र अन्तः नक अनुपस्थित रहा। पश्चिमी राष्ट्रों की इस विरोधी नीति के फलस्वरूप राष्ट्रमण ने भी पर्याप्त अंश में एक ऐसी नीति का अनुसरण किया जिसमें कॉन्सिस्ट शक्तियों को बल मिला और विश्व-शान्ति की शक्तियों को प्राधान्य पहुँचा। राष्ट्रमण इस दृष्टि से भी क्रान्तिकारी सगठन नहीं था कि इसने विश्व के अन्य राष्ट्रों को उनके तात्कालिक रूप में स्वीकार कर लिया और केवल उनके पारम्परिक व्यावहारिक सम्बन्धों को सरलता और स्वतन्त्रता पूर्वक चलाने के लिए 'एक अधिक सन्तोषजनक उपाय' प्रदान करने की चपटा की।³ इसने अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के निर्धारण की कार्य-प्रणाली को क्रान्तिकारी बनाने का प्रयास नहीं किया। इसने केवल पुराने कूटनीतिक उपायों की नवीनता का जामा पहनाया, पर्याप्त नयी योजना में पुराने शराब भरने की महान्त चरितार्थ की। इससे कहा जा सकता है कि "सच एक सुधार आन्दोलन का अभिव्यक्ति था, एक ऐसा प्रयास था

1. H. W. Harris : What the League of Nations Is ?

2. Inis L. Claude, Jr. : op. cit., p. 59.

हुमा था जो प्रथम महासुद्ध के 'मन्त्र' पक्ष में सम्मिलित नहीं थी। यह क्षेत्रीय न हो कर एक सामान्य मण्डल था और अपने क्षेत्र में विश्व-व्यापी था। जर्मनी तथा नव-स्थापित साम्यवादी रूस प्रारम्भ में चला कर इसकी सदस्यता से बचि रह गये थे, परन्तु अन्य सभी महाशक्तियों और अन्य में बिना किसी अपवाद के सभी प्रमुख राष्ट्रों की भागीदारी को मध्य की सकलता के लिए सामर्थ्य पर अत्यन्त आवश्यक समझा गया।¹

राष्ट्रसंघ के सदस्य प्रणविदा के अनुसार दो वर्गों में विभाजित थे-प्रथम मौलिक या प्रारम्भिक एवं द्वितीय प्रविष्ट धारा के अनुसार प्रारम्भिक सदस्य स्वशासित राज्य, डोमिनियन या उपनिवेश थे जिन्होंने या तो शान्ति-सन्धि या वर्गों की सन्धि पर हस्ताक्षर किये थे या जो राष्ट्रसंघ के सदस्य बनने के लिए आमन्त्रित किये गये थे। प्रविष्ट सदस्य वे थे जिनको राष्ट्रसंघ की स्थापना के बाद सदस्यता प्रदान की गयी। राष्ट्रसंघ की सभा (Assembly) किसी भी स्वशासित राज्य डोमिनियन या उपनिवेश को दो तिहाई बहुमत से राष्ट्रसंघ का सदस्य बना सकती थी जिन्हें प्रविष्ट सदस्य कहा जाता था। यह उदाहरण भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड जैसे देशों को राष्ट्रसंघ में स्थान देने के लिए रखा गया था। प्रसविदा में किसी देश की स्वतन्त्रता के मापदण्ड को आने के लिए यद्यपि कोई व्यवस्था नहीं की गयी थी, तथापि सदस्य राज्यों से आशा की जाती थी कि वे अपने अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों को निभाने का आश्वासन देंगे। राष्ट्रसंघ में सभा ही हम बात का निश्चय करती थी कि प्रमुख देश ऐसा आश्वासन देने की दृष्टि से सहमत हैं अथवा नहीं। जोरिया तथा अन्तर बेबान जैसे क्षेत्र, जिनका राजनीतिक क्षेत्र अनिश्चित था, मध्य के सदस्य नहीं बनाये गये।

राष्ट्रसंघ ने अपना जीवन 42 प्रारम्भिक सदस्यों (Original members) से शुरू किया और मई 1920 की सभा के प्रथम अधिवेशन में ही छः और सदस्यों को सम्मिलित कर लिया गया। चीन ने वर्साय-सन्धि पर हस्ताक्षर करने में इन्कार कर दिया था, पर सेंट जर्मेन की सन्धि पर हस्ताक्षर करके जुलाई 1920 में वह राष्ट्रसंघ का एक प्रारम्भिक सदस्य बन गया। संयुक्त राज्य अमेरिका और हिजात्र का अनुदण्ड में उत्थेय था तथापि उन्होंने वर्साय-सन्धि को अस्वीकार करते हुए राष्ट्रसंघ की सदस्यता ग्रहण नहीं की। ईक्वेडोर 1934 में मध्य का सदस्य बना यद्यपि उसने वर्साय-सन्धि को स्वीकार नहीं किया। राष्ट्रसंघ के सदस्यों की उच्चतम संख्या 1935 में बढ़कर 63 हो गयी किन्तु अप्रैल, 1946 में मध्य की अन्तिम बैठक यह संख्या घटकर 43 हो गई थी और उनमें भी केवल 34 राष्ट्रों के प्रतिनिधि बैठक में सम्मिलित हुए।

राष्ट्रसंघ का यह दुर्भाग्य था कि इसमें सभी महाशक्तियाँ कभी सम्मिलित नहीं हुईं। प्रारम्भ में संयुक्त राज्य अमेरिका, जर्मनी और रूस सदस्य नहीं बने। जर्मनी 1926 में सदस्य बना और अक्टूबर, 1933 में उसने सदस्यता त्यागने का नोटिस दे दिया। सोवियत रूस जैसी महाशक्ति 1933 में ज़रूर संघ की सदस्य बनी किन्तु परिषद् (Council) ने उसे 1940 में खिलौना एवं घटकपक्ष बनने के कारण संघ से निष्काशित कर दिया। जापान तथा इटली को इसकी सदस्यता छोड़ने का नोटिस जून 1933 और 1937 में दे दिया था। उसका फैसला राष्ट्रीय सन्धि प्रारंभ, पंचम, षोष्ठ, सप्तम, आठवें तथा अमेरिका के संघ की सदस्यता के लिए बनी प्रारंभिकता ही नहीं थे। केवल ब्रिटेन और फ्रांस ही महाशक्तियों के रूप में संगठन के निरंतर सदस्य बने रहे। इस प्रकार, सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण शक्तिशालियों में भी संघ को सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कुत्सिया साबित हो पड़ी रही। इनका कयालू नैतिकता है कि सरकारी सदस्यता-सूचिकाएँ (Official membership lists) सारी कहानी का ठीक प्रकार से प्रस्तुत नहीं करती। कुछ सदस्य औपचारिक रूप से राष्ट्रसंघ के भीतर से किन्तु व्यावहारिक रूप से बाहर, जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका औपचारिक रूप से बाहर था किन्तु कुछ प्रकृतियों पर व्यावहारिक रूप से भीतर।¹ संयुक्त राज्य अमेरिका के सबसे हुए अध्ययन ने राष्ट्रसंघ को कुछ हद तक यह दावा करने में सक्षम बना दिया कि यह राष्ट्रों के समाज का (Community of Nations) प्रथमता है। तथापि जर्मनी, इटली, जापान, और रूस की वृत्तता से राष्ट्रसंघ की विरुद्धावृत्तता के दावे को प्राप्ति प्राप्त कर बड़ा कमजोर बना दिया।²

प्रसविदा में संघ की सदस्यता से वृद्ध होने की भी व्यवस्था की गयी। कोई भी सशस्त्र शक्ति या नोटिस देकर संघ से वृद्ध हो सकता था किन्तु वृद्ध होने वाले राज्य के लिए आवश्यक था कि ऐसा करते समय वह अपने सभी आन्तराष्ट्रीय दायित्वों को पूरा कर सके। लेकिन जब कुछ समय बाद जर्मनी, इटली, जापान, स्पेन तथा कुछ केन्द्रीय एवं दक्षिणी अमेरिकन राज्य-संघ से वृद्ध हुए तो उनके अपने दायित्वों को पूरा करवाने की कोई व्यवस्था नहीं की गयी। धारा 26 (2) के अनुसार यदि कोई सदस्य राज्य संघ के प्रसविदा के किसी सशोधन को स्वीकार न करे तो उसकी सदस्यता स्वयंमय ही समाप्त हो जाती थी। सशोधन की प्रसविदा का प्रयत्न ही यह होता था कि संयुक्त राज्य संघ का सदस्य नहीं बने रहता बाह्यता। धारा 16 (4) के अनुसार प्रसविदा की व्यवस्था करने वाले सदस्य को संघ की सदस्यता से निष्काशित किया जा सकता था। सोवियत रूस ही प्रथम राज्य था जिसे इस व्यवस्था के अनुसार संघ से निष्काशित किया गया। परिषद् (Council) किसी भी सशस्त्र को सर्वसम्मति से द्वारा निकाल सकती थी :

1. Ibid., p. 98.

2. *Peace and Riggs: Forging World order: The Politics of International Organization*, p. 19

राष्ट्रमण्डल की वार्षिक आवश्यकताओं की पूर्ति मदमय राज्यों के चन्दे से होती थी। जनसंख्या, क्षेत्रफल तथा राष्ट्रीय धन के अनुपात में सभा (Assembly) चन्दे की रकम निर्धारित करती थी। सभा का प्रधान कार्यालय जेनेवा में स्थित था। प्रत्येक वर्ष सामान्यतः सितम्बर में सभा का वार्षिक अधिवेशन हुआ करता था तथापि आवश्यक कारणों-वशा विशेष अधिवेशन भी बुलाया जा सकता था। सभा के कमचारियों तथा प्रतिनिधियों को सभी नूटनीतिक मुविषयों प्राप्त थीं।

राष्ट्रसंघ के अंग और उनके कार्य

(Organs of the League and their Functions)

राष्ट्रमण्डल के तीन प्रधान तथा स्थायी अंग थे—सभा (Assembly), परिषद् (Council) और सचिवालय (Secretariat)। इसके प्रतिनिधिक दो अर्ध-स्वायत्त (Semi-autonomous) अंग थे—अन्तर्राष्ट्रीय न्याय का स्थायी न्यायालय (Permanent Court of International Justice) तथा अन्तर्राष्ट्रीय धन मण्डल (I. L. O.)। इन प्रमुख और स्वायत्त अंगों के अलावा कुछ गौण और सहकारी अंग भी थे जैसे अर्थ और वित्तीय मण्डल, संचार और यातायात मण्डल, स्थायी शासनारोपण या संरक्षण आयोग (Mandates Commission) तथा बौद्धिक सहयोग का अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिष्ठान (International Institute of Intellectual Co-operation)।

सभा (Assembly)

सभा राष्ट्रमण्डल का प्रतिनिधित्व करने वाला और विचारशील अवयव था। इसमें संघ के सभी सदस्य सम्मिलित थे। प्रत्येक देश की समानता के सिद्धान्त के अनुसार अधिक से अधिक तीन प्रतिनिधि भेजने का अधिकार था किन्तु एक देश का मत केवल एक ही होता था। सभा का कोई भी निर्णय बैठक में उपस्थित सदस्यों की सर्वसम्मति में होता था। अल्पवाद केवल उन्हीं निर्णयों के सम्बन्ध में था जो प्रतिप्रिया से सम्बद्ध विषयों में तान्त्रिक रहते थे। दूसरे शब्दों में राष्ट्रमण्डल में “मनैक्य-नियम” (Principle of Unanimity) अपनाया गया था। यह नियम सभा की सफलता में अनेक दृष्टियों में बड़ा ही बाधक सिद्ध हुआ तथापि इस नियम के बिना काम नहीं चल सकता था क्योंकि सदस्य राज्य अपनी राष्ट्रीय सम्प्रभुता की रक्षा के लिए इतने सतर्क थे कि वे किसी समस्या में जाने के इच्छुक नहीं थे जहाँ उन पर किसी निर्णय के लोभे जाने का भय हो। सभा की बैठक प्रायः तीन सप्ताहों के लिए प्रति वर्ष जेनेवा में सितम्बर में होती थी और कभी-कभी जनवरी एवं मार्च में भी इसके अधिवेशन बुलाये जाते थे। सभा की प्रथम बैठक नवम्बर 1920 में पारिज में हुई थी और अन्तिम बैठक 6 अप्रैल से 18 अप्रैल 1946 में चली थी।

सदस्यीय कार्य-विधि के सामान्य सिद्धान्त का अनुसरण करते हुए सभा मुख्यतः समितियों के माध्यम से अपना कार्य करती थी। एक सामान्य समिति (A General Committee) थी जिसमें अध्यक्ष, 15 उपाध्यक्ष तथा Agend.

and Credentials Committees) ने वेयरमैन समितियों से। यह समिति एक प्रकार से सब की केन्द्रीय चालक शक्ति (Central Steering body) थी जिसमें प्रमुख शक्तियों के विचारों का उदाहरण रहता था। प्रत्येककी परी सम्बन्धित शक्तियों से थी—सर्वप्रधान और कानूनी (Constitutional and Legal) मामलों की समिति, तकनीकी-संगठनों (Technical organisations) सम्बन्धी समिति, सशस्त्रों को कम करने का कार्य (Reduction of armaments) देखने वाली समिति, प्रशासनिक और वित्तीय (Administrative and Financial) कार्य सम्बन्धी समिति, सामाजिक और मानव-हित सम्बन्धी (Social and Humanitarian) तथा राजनैतिक (Political) समिति। इनके अलावा तीन कार्यविधि सम्बन्धी समितियाँ (Procedural Committees) Credentials, Nomination and Agenda भी थी। नूरि मण के सभी सदस्य प्रत्येक मुख्य समिति के प्रतिनिधित्व के अधिकारी थे, अतः वे समितियों विषयी राष्ट्रीय सरकारों का भी अधिकारों से अलग अलग में अनेक विचार-प्रवक्तृत्वों की दृष्टि में कुछ परिवर्तन थी।¹

मण के प्रमुख अधिकारियों में एक प्रमुख मुख्य समितियों के वेयरमैन की स्वतः उपाध्यक्ष रहे जाते थे तथा 8 निर्वाचित उपाध्यक्ष होते थे। अध्यक्ष अपनी व्यक्तिगत राजनीतिक योग्यताओं के अन्तर्गत चुना जाता था और बाव भीती संपु-मण (A small power) का प्रतिनिधि होता था। 1936 के पूर्व अध्यक्ष पद के लिए नजरान से पूर्व कोई औपचारिक नाम नहीं होते थे और किसी एकमात्र प्रत्याशी के नामांकन में उचिततापूर्वक के लिए गृहमंत्रि-कार्यालय द्वारा आम-सहमति प्राप्त करने में सहस्रपूर्ण श्रमिका निम्नलिखित था। पर कुछ संशोधन के कारण मण में समूहों प्रतियोगिता पर निम्नलिखित के लिए 1936 के एक नामांकन समिति (A Nomination Committee) स्थापित करने का निर्णय ले लिया।

प्रत्येक राजनैतिक संगठन की भांति मण में भी प्रतिनिधि-मण अपने सामान्य हितों की दृष्टि से सभी प्रकाश गुणों से रह जाते थे। सर्वप्रथम ब्रिटेन की और समष्टि समूह ग्रेट ब्रिटेन तथा आयरलैंड (Great Britain & the Dominions) का था जो कि और संपु-मण (The Little Entente) अर्थात् बेल्जियम, स्लोवाकिया तथा यूगोस्लाविया का आधिकारिक रूपों में वर्तमान रहता रहा तथा संपु-मण के साथ यह प्रभाव पड़ता था। 1926 में जर्मनी का प्रवेश हुआ किने पोलैंड, हंगरी और फ्रांस में इटली का पूर्ण सहयोग मिला। स्लोवीनियाई राज्य परस्पर विरोध समूहों में चलते थे और उन्हें कभी-कभी भीतरलेख, बेल्जियम तथा स्विट्जरलैंड का समर्थन भी मिल जाता था। प्रत्येक संगठनों में सर्वप्रथम प्रतिकूल पक्ष प्रत्येक संगठन प्रदर्शित करते थे। ये सभी गृह 'समूह प्रतिकूल' (Group-antagonism) के कारणों पर अर्थात् मण के अधिकारियों के निर्वाचन आदि के मतों

में बहुत अधिक गति और संगठन का परिचय देते थे किन्तु सारपूर्ण विषयो पर अपना मतवय और संगठन बनाये रखने में उन्हें अधिक कठिनाई होती थी।¹

सभा के आविर्गमनो के राजनीतिक महत्व का अनुमान हमें उसमें विभिन्न सरकारों के प्रतिनिधियों के संगठन से मलीभाति हो सकता है। प्रारम्भ में सभा में भाग लेने वाले यूरोपीय प्रधानमन्त्रियों और विदेश मन्त्रियों का अनुपात 36% के ऊपर कमी नहीं गया लेकिन 1924 में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री ऑस्टिन चेम्बर्लेन ने अपने देश के प्रतिनिधि-मण्डल का नेतृत्व किया और तभी से स्थिति इतनी बदल गयी कि 1931 में अनुपात 69% में नीचे बन्नी नहीं गया और 1929 में तो यह 100% तक आ पहुँचा। इन शीर्षस्थ नीति-निर्माताओं द्वारा इतनी बड़ी मस्या में भाग लेने से सभा के विचार-विमर्श और कार्यों का स्वरूप ही बदल गया, क्योंकि ये नेता भीके पर ही अपनी सरकारों की ओर से कोई वचन दे सकते थे और अपनी नीतियों में सामञ्जस्य बँठा सकते थे जबकि सामान्य प्रतिनिधियों को दूर स्थित अपनी सरकारों से आदेशों और सकेतों की प्रतीक्षा करनी पड़ती थी।²

सभा के कार्य बहुत विस्तृत थे तथापि उनमें अस्पष्टता विद्यमान थी। अनुच्छेद 3 के अनुसार, "सभा राष्ट्रसंघ के क्षेत्र में आने वाले किसी भी विषय पर अथवा विश्व-शान्ति पर प्रभाव डालने वाले किसी भी प्रश्न पर अपनी बैठक में विचार कर सकती थी।" व्यवहार में सभा अपनी तीनो प्रकार की सामान्य शक्ति-निर्वाचन सदन (Electoral), अंगीभूत (Constituent) तथा विचार सम्बन्धी (Deliberative) का प्रयोग किया। निर्वाचन-शक्ति के अन्तर्गत सभा के मुख्य कर्तव्य इस प्रकार थे—दो तिहाई मनो से नये सदस्यों का चुनाव, साधारण बहुमत से परिषद् के नौ स्थायी सदस्यों में से तीन को सभा के लिए प्रत्येक वर्ष चुनना, नौ वर्ष के लिए स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के 15 न्यायाधीशों का निर्वाचन करना, एवं परिषद् द्वारा नियुक्त महासचिव की नियुक्ति की स्वीकृति देना। अंगीभूत कार्यों में सभा प्रसविदा के 26 वें अनुच्छेद के अनुसार प्रसविदा के नियमों में ऐसा सशोधन कर सकती थी जो परिषद् को तो सर्वसम्मति से स्वीकृत हो और प्रभावित सदस्यों की हानि के अनुकूल हो सके। विचारसम्बन्धी कार्यों के अन्तर्गत सभा अन्तर्राष्ट्रीय हितों के सामान्य राजनीति, आर्थिक और तकनीकी प्रश्नों पर विचार करती थी। सभा के सदस्य अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर प्रभाव डालने वाली उन परिस्थितियों पर गभीरता से विचार करने थे जो अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति को भंग करने की चुनौती दें अथवा राष्ट्रों के उस सहयोग पर आघात करें जो विश्व-शान्ति की प्रोत्साहन देने वाला हो। 19वें धारा के अनुसार, सभा अनुचित सन्धियों पर पुनर्विचार का परामर्श देती थी तकनीकी आयोगों और परिषद् के कार्यों का निरीक्षण करती थी तथा संधि का अधिक बज नैयार करती थी।

1. Cheever and Haviland : opt. cit., p. 77

2. Leonard, International Organization, p. 126.

संगठनकारक दृष्टि से परिष्कृत गोल बन गयी थी। सभ के विषय निर्माताओं का विचार था कि वास्तविक कार्य परिषद् में होने ॥ कारण क्या था विशेष महत्व नहीं होगा तथापि धीरे-धीरे इसका महत्व और सम्मान परिषद् से अधिक बढ़ता गया। परिषद् में महासम्मेलनों का वार्षिक सत्रावधि नहीं बना रहा, बल्कि सभा की शक्ति बनाते रहने सम्बन्धी तथा अन्य समस्याओं में प्रभावी सभ के रूप में कार्य करने ॥ ध्यस्तार मिल गया।¹ वह विश्व की समस्याओं पर विशिष्ट राष्ट्रों के निवासियों की प्राधिकारिता के समझने का काम करने वाली तथा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का शान्तिपूर्ण समाधान करने का महत्वपूर्ण साधन बन गयी। अनेक घण्टों पर तो इनने परिषद् को कार्य करने के लिए प्रेरित किया। कभी वह परिषद् से इस सम्बन्ध पर कार्यवाही की रिपोर्टें मांग कर उस पर बहुत करतूतों की ओर परिषद् की रिपोर्टें का सम्बन्ध करते हुए प्रस्ताव पारित करती थी तो कभी परिषद् द्वारा विचार किया जा रहे मामले सभा के विचार के विषय बन जाते थे। परिषद् धर्मक मामलों में दायवीन (Investigation), मध्यस्थता (Mediation) और सामंजस्य (Conciliation) के कार्यों का निर्वाह करती थी। वह एक धर्म-न्यायिक न के रूप में ही कार्य करती थी। उदाहरणार्थ 1933 में जापान के सम्बन्ध में सभा ने एक निश्चित निर्णय लिया और सभा की प्रक्रियाओं के माध्यम से ही सीरियाई मज सभा इटली की प्रप्रिया के अन्तर्गत में दोषी पाया गया। सभा के निर्णित प्रभाव का एक कारण यह भी था कि इसका अधिकार मुक्त होता था जिसमें साम जनता संबंध के रूप में शामिल हो सकती थी। महा-विवाद स्वरूप रूप में होने से तथा उन सभी विषयों पर बहुत ही जल्दी की भी जल्दी प्राप्त करण्ड सम्बन्धों में योग्यता रखे जाते थे। इस प्रकार सभा दस्तुन: केवल वाद-विवाद की सीमाद्वी न होकर राष्ट्रध्वज का एक प्रभावशाली बन गयी।

इसका होने पर भी सभा को सभा विवादों के निपटारे में सभा की भूमिका अनेक कारणोंसे कम प्रभावशाली रही। प्रथम तो विधान द्वारा सभा की परिषद् में कम अधिकार दिये गये, क्योंकि विधान-निर्माताओं ने इसे कार्यकारिणी का रूप नहीं देना चाहा था और दूसरे, सभा एक बहुत बड़ा निवास थी जिसका अधिकार्यन भी रूप में एक बार और वह भी सम्बन्ध से अन्तर्गत सभ के लिए होता था। तीसरे, अनेक राजनीतिक सत्ताओं पर विचार के लिए सभा में प्रायः समय ही नहीं मिलता था। उदाहरणार्थ इटली-युगाल के मध्य कोरू-विवाद में सभा ने सच दिवस की सेलिय परिषद् में सभ के स्थिति होने के लोक पहले दिन सभ की रिपोर्टें प्रस्तुत की और इस प्रकार सभा को सम्बन्धक जीवन-प्रदान का समय नहीं मिला था। चौथे, अपने विधान अधिकार के कारण सभा सम्बन्धता और सम्बन्ध के मामलों के कार्य-कार्यों को अधिक दृष्टता से निर्वाह नहीं कर पायी थी। पाँचवे, सभा का सदस्य इस प्रकार का

1. *Plano and Riggs* : op. cit., p. 26.

था कि लघु-राष्ट्रों की उसमें प्रभावशाली आवाज बनी रही। यद्यपि ये राज्य भगडों के शान्तिपूर्ण समाधान के प्रयत्नों में पर्याप्त रुचि रखते थे लेकिन उत्साह और जोश में बह कर आवश्यक सावधानी नहीं रख पाते थे और साथ ही महाशक्तियों की आलोचना करने में आगे रहते थे। महाशक्तियों के सहयोग और समर्थन के अभाव में राजनीतिक मसलों का उपयुक्त हल निकाल पाना सम्भव नहीं था। छूटे, भगडों के समाधान का मुख्य दायित्व समा का न होकर परिषद् का था और प्रमुख शक्तियाँ परिषद् के इस अधिकार की रक्षा करने को प्रयत्नशील रही। इन्हीं सब बातों की वजह से समा ने, विवादों में रुचि रखने के बावजूद, अपने सम्पूर्ण जीवन-काल में केवल चीन-जापान, बोलिविया-पेरगुआ फिनलैण्ड रूसी, इटली-इथियोपिया विवादों में ही प्रत्यक्ष रूप से हाथ बटाया। अधिकारशक्त प्रत्यक्ष कार्यवाही का भार परिषद् ने ही ग्रहण किया।

परिषद् (The Council)

परिषद् को राष्ट्रसंघ की कार्यकारिणी माना जाता था। यह लघु-संस्था समा से अधिक शीत-सम्पन्न और रचना में उससे भिन्न थी। समा सदस्य राज्यों की समानता के सिद्धान्त पर आधारित थी जबकि परिषद् के मण्डल का आधार महाशक्तियों की उच्चता का सिद्धान्त था।

परिषद् की सदस्यता दो प्रकार की थी—स्थायी और अस्थायी। प्रारम्भ में बड़े देश केवल स्वयम् को ही इसका सदस्य बनाना चाहते थे किन्तु लघु-राष्ट्रों के विरोध के कारण उन्हें भी इसमें अस्थायी सदस्यता दी गयी। प्रसविदा के अनुसार, परिषद् में सभी मुख्य मित्र राष्ट्र (Allied Powers) स्थायी रूप से सदस्य थे। ये राष्ट्र थे—संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन, फ्रान्स, इटली और जापान। बीवर तथा ह्वीलैण्ड के अनुसार उस समय यह धारणा प्रचलित थी कि केवल कुछ ही राज्य शान्ति और व्यवस्था बनाये रखने की दृष्टि से पर्याप्त शक्ति-सम्पन्न थे। अतः केवल उन्हीं राज्यों की परिषद् के स्थायी सदस्यों के रूप में प्रभुत्व और दायित्व की स्थिति सौंपी गयी।¹ परिषद् के स्थायी और अस्थायी सदस्यों की संख्या लगातार घटती-बढ़ती रही। एक स्थायी सीट संयुक्त राज्य अमेरिका के लिए खाली रही जो उसके सघ में सम्मिलित न होने के कारण कभी नहीं भरी जा सकी। जब अमेरिका ने स्वयम् को इस अन्तर्राष्ट्रीय सघ से हटा लिया तो 1920 में स्थायी और अस्थायी सदस्यों का 4:4 का अनुपात रह गया। 1926 में जर्मनी को राष्ट्रसंघ में सम्मिलित कर लिया गया। और उसे भी मित्र राष्ट्रों के समान परिषद् की स्थायी सदस्यता प्राप्त हुई। लेकिन कुछ ही समय बाद स्थायी सदस्य इटली राष्ट्रसंघ से पृथक् हो गया। स्थायी सदस्यों की भाँति अस्थायी सदस्यों की संख्या भी समय-समय पर बदलती रही। 1926 में अस्थायी सदस्यों की संख्या बढ़कर 9, 1933 में 11 और 1936 में 11 हो गयी 1939 की अन्तिम परिषद् में महाशक्तियों में से केवल ब्रिटेन, फ्रांस दो ही

देश स्थायी रह गये थे । जापान और इटली क्रमशः 1933-1937 में संघ की सदस्यता छोड़ गये थे और मोवियत रूस, जो 1933 में संघ में प्रविष्ट होकर परिषद् का स्थायी सदस्य बन गया था बाद में फिनलैंड पर आक्रमण करने के कारण संघ से निष्कासित कर दिया गया था । प्रसविदा के अनुसार सभा (Assembly) के स्थायी और अस्थायी सदस्यों में परिवर्तन हो सकता था ।

कार्यविधि (Procedure) की दृष्टि से परिषद् के प्रत्येक सदस्य का मत केवल एक होना था । प्रत्येक सदस्य राष्ट्र परिषद् की बैठकों में केवल एक ही प्रतिनिधि भेज सकता था । परिषद् के निर्णय सर्वसम्मति से ही होने थे, जिम्बु प्रक्रिया सम्बन्धी निर्णय बहुमत से हो सकते थे । इसी प्रकार जांच समिति आदि की नियुक्ति भी बहुमत के आधार पर हो सकती थी । परिषद् के अधिवेशन 1929 के बाद से ही प्रतिवर्ष सामान्यतः 3 होते थे, विशेष अधिवेशनों की संख्या निश्चित नहीं थी । अल्पसंख्यक पर वर्णमाला के अनुसार एक देश के बाद दूसरे देश को बारी मिलती थी । वर्तमान सुरक्षा परिषद् की भांति राष्ट्रसंघ की परिषद् में किसी सदस्य को निषेधाधिकार (Veto-power) नहीं था । यदि कोई राष्ट्र परिषद् का सदस्य न हो तो भी उसे परिषद् की कार्यवाही में भाग लेने का अवसर दिया जाता था वहाँ उसे सम्बन्धित कोई विषय परिषद् के सम्मुख विचाराधीन हो । परिषद् की बैठकें सामान्यतः खुली (In open) होती थीं । किन्तु आवश्यकतानुसार गोपनीय (In private) भी हो सकती थीं ।

प्रसविदा के अनुसार परिषद् का कार्य क्षेत्र लगभग उतना ही व्यापक था जितना कि सभा का । किसी को भी एक दूसरे पर शक्ति प्राप्त नहीं थी ।¹ चीवर तथा हैबीज़ेन्ड के अनुसार, "परिषद् एक केन्द्रीय भ्रम के रूप में एक छोटी और अधिक प्रबन्धनीय संस्था थी जिसका नेतृत्व मुख्यतः बड़े राष्ट्रों के हाथ में था और जिने ग्लोबल पटाने जैसे सुरक्षात्मक मामलों के कुछ विनिष्ट उत्तरदायित्व सौंपे गये थे । फिर भी व्यवहारतः सभा ने उत्तरोत्तर अधिक महत्वपूर्ण भूमिका बढ़ा ली और अनेक मामलों में तो वह राष्ट्रसंघ की "सम्प्रभु शक्ति" समझी जाने लगी ।² परिषद् की सापेक्षिक शक्ति के परभाव में अनेक कारणों ने योग दिया ।³ प्रथम, लघु-राष्ट्र सामान्यतः बड़े राष्ट्रों के प्रभाव को सीमित करने की चेष्टा में लगे रहे । द्वितीय, बड़े राष्ट्रों ने परस्पर विरोधी नीतियाँ अंशीवार ली जिनके फलस्वरूप परिषद् की सुरक्षात्मक भूमिका को ठेम पहुँची । तृतीय, कुछ सर्वाधिक प्रतिभाशाली राष्ट्रों को परिषद् की स्थायी सदस्यता दी गयी । चतुर्थ, सभा जो कि परिषद् की तुलना में एक अधिक प्रतिनिध्यात्मक संस्था थी, विभिन्न कार्यक्रमों के वित्तन समर्थन की दृष्टि में एक अधिक लाभप्रद साधन सिद्ध हुई ।

1. Ibid, p. 113.

2. Ibid, p. 113.

3. Ibid, p. 113.

प्रसविदा के अनुच्छेद 4 (4) के अनुसार परिषद् राष्ट्रसंघ के कार्यक्षेत्र में सम्मिलित प्रत्येक विषय और विश्व-शान्ति सम्बन्धी मामलों पर सभा के समान ही विचार कर सकती थी। परिषद् के मुख्य-मुख्य कार्य थे—सचिवालय को निर्देश देना, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों का प्रवन्ध करना, राष्ट्रसंघ के अन्य छोटे प्रयोगों में प्रतिवेदन प्राप्त करना, सम्मान्य घटाने की योजना तैयार करना, सभ के सदस्यों के मन्त्र विवादों का समाधान करना, शासनादेशों (Mandates) तथा अन्यसम्पत्तियों की सन्विधों और अन्य समस्याओं का निरोक्षण एवं प्रतिवन्धित करना, बाह्य आक्रमणों से सदस्य राष्ट्रों की प्रादेशिक-अखण्डता की रक्षा करना आदि। परिषद् को यह भी अधिकार था कि वह सभ के नियमों का उल्लंघन करने पर सभ के राष्ट्रों की सदस्यता से बन्धित कर दे। उसके अन्य कार्य थे—सभा के प्रस्तावों को क्रियान्वित करना, महासचिव को मनोनीत करना, सचिवालय के अन्य ऊँचे पदाधिकारियों की नियुक्ति की स्वीकृति देना आदि। अनेक मन्त्रियों द्वारा परिषद् को सारधाटी के प्रशासन और हेन्रिय के स्वतन्त्र नगर के प्रवन्ध का कार्य भी मिला हुआ था।

बाल्मव में परिषद् का सबसे महत्वपूर्ण कार्य विवादों का निराकरण (Settlement of disputes) करना था। यह एक प्रकार से यूरोप की समुक्त व्यवस्था (Concert of Europe) की इस धारणा को जीवित बनाये रखना था कि अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का समाधान महाशक्तियों के निर्देशन में होना चाहिए। राष्ट्रसंघ के सदस्य इस बात के लिए बचनबद्ध थे कि वे प्रत्येक सदस्य राज्य की क्षेत्रीय अखण्डता और राजनीतिक स्वतन्त्रता को आन्तरिक दम तथा उनके विरुद्ध आक्रमण नहीं करेंगे। प्रसविदा के अनुच्छेद 10 के अन्तर्गत व्यवस्था थी कि किसी सदस्य राज्य के विरुद्ध आक्रमण अथवा आक्रमण का भय या धमकी की समाधान होने पर परिषद् समुचित कार्यवाही करेगी। यह प्रावधान था कि आपातकालीन व्यवस्था में महासचिव किसी भी सदस्य की प्रार्थना पर अविचल ही परिषद् की बैठक बुला सकेगा। अनुच्छेद 11 के अन्तर्गत राष्ट्रसंघ का कोई भी सदस्य परिषद् का ध्यान उन परिस्थितियों की ओर आकषित कर सकता था जिनसे अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा को किसी प्रकार का भय हो। अनुच्छेद 12 के अनुसार सभ के सदस्यों का यह कर्तव्य था कि यदि उनके मध्य कोई इस प्रकार का विवाद हो जिससे परस्पर सम्बन्ध विच्छेद होने की सम्भावना हो तो वे उस विवाद को विवाचन, न्यायिक निर्णय अथवा परिषद् द्वारा जांच-पट्टाण के लिए प्रस्तुत करेंगे। सदस्यों ने इस बात पर सहमति प्रकट की कि वे विवाचन के निर्णय, न्यायिक निर्णय अथवा परिषद् की जांच-रिपोर्ट के समय से 3 माह की अवधि के भीतर युद्ध नहीं कर सकेंगे। इस व्यवस्था का स्पष्ट अभिप्राय था कि सदस्य राज्य 3 माह के उपरान्त युद्ध कर सकता था। राष्ट्रसंघ के प्रसविदा की यह एक बहुत ही गम्भीर और आवाहमूलक त्रुटि थी कि उसने युद्ध का सम्पूर्ण रूप से परित्याग नहीं किया बल्कि युद्ध परिस्थितियों में युद्ध की सम्भावनाओं को बनाये रखा। इस अनुच्छेद में यह भी उल्लेख था कि विवाचक अथवा न्यायालय

अपने निर्णय उचित समय के भीतर देने तथा परिपक्व धानी जीव सम्झनी रिपोर्टें 6 माह के भीतर प्रस्तुत कर देगी। अनुच्छेद 13 के अन्तर्गत कहा गया था कि यदि कोई विवाद इस प्रकार का हो जिसमें सदस्य राज्य विवाचन अथवा न्यायिक निर्णय के उपयुक्त समझते हों तो वे उस विवाद को विवाचन अथवा न्यायिक निर्णय के लिए प्रस्तुत करेंगे। सदस्यों ने इस प्रकार के किसी भी निर्णय पर पूर्ण सद्भावना में कार्य करना भी स्वीकार किया था। सदस्यों का कर्तव्य था कि वे ऐसे निर्णयों को स्वीकार करने वाले किसी भी सदस्य राज्य के विरुद्ध युद्ध नहीं होंगे। इस व्यवस्था की अवहेलना होने पर परिपक्व को यह निश्चय करने का अधिकार था कि विवाचक के निर्णय अथवा न्यायिक निर्णय को लागू करने के क्या उपयुक्त कदम उठाये जाय।

प्रसविदा के अनुच्छेद 15 के अन्तर्गत परिपक्व द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों अथवा झगड़ों को सुलझाने की शीरेवार व्यवस्था थी। यदि संधि में सदस्य राज्यों के बीच ऐसा विवाद उठ खड़ा हो जिससे सम्बन्ध विच्छेद की संभावना हो और जो विवाद अनुच्छेद 13 के अन्तर्गत विवाचन अथवा न्यायिक निर्णय के लिए प्रस्तुत नहीं किया जा सके तो ऐसे विवादों को 15वें अनुच्छेद के अन्तर्गत सदस्य राज्यों द्वारा परिपक्व के सम्मुख रखा जाना था। विवाद में सम्बन्धित कोई भी पक्ष महासचिव को विवाद सम्बन्धी सूचना दे सकता था और तब महासचिव का यह दायित्व था कि वह विवाद की आवश्यक जांच पड़ताल के लिए कदम उठाये। विवाद से सम्बन्धित पक्षों का कर्तव्य था कि वे भी इस विवाद से सम्बन्धित वस्तुस्थिति अथवा लेख महासचिव के समक्ष पेश करें। परिपक्व इनके प्रकाशन की व्यवस्था कर सकती थी। परिपक्व का यह कर्तव्य था कि वह विवाद को सुलझाने का व्यापक प्रयत्न करे और सफल होने पर समस्याओं को अंतर्गत की प्रकाशित करे। विवाद को सुलझाने में असफल रहने पर भी परिपक्व सर्वसम्मति अथवा बहुमत से रिपोर्टें प्रकाशित करती थी जिसमें विवाद के प्रावधानों का उल्लेख होने के साथ ही यह भी बतलाया जाता था कि समस्या का समुचित समाधान करने के लिए परिपक्व की क्या सिफारिशें हैं। विवाद में लिप्त पक्षों को छोड़कर दूसरे सदस्यों द्वारा परिपक्व की रिपोर्टें सर्वसम्मति से स्वीकृत हो जाने पर राष्ट्रमण्डल के सदस्यों द्वारा यह निश्चय किया जाता था कि वे उस पक्ष के विरुद्ध युद्ध नहीं करेंगे अतः परिपक्व की रिपोर्टें में लिखित सिफारिशों को मंजूर नहीं कर लिया है। विवाद में लिप्त पक्षों को छोड़कर अन्य सदस्यों द्वारा परिपक्व की रिपोर्टें सर्वसम्मति से स्वीकार नहीं की जाने पर संघ के सदस्यों को अपनी इच्छानुसार आवश्यक कार्यवाही करने का अधिकार दिया गया। यह भी व्यवस्था थी कि अनुच्छेद 15 के अन्तर्गत आने वाले किसी भी विषय को परिपक्व संघ के सम्मुख प्रस्तुत कर दे। ऐसी सूरत में 15वें और 12वें अनुच्छेद की सभी शर्तें इस विषय पर लागू होती थी। संघ के निर्णय पर यह भी प्रतिबन्ध था कि यदि उसके द्वारा प्रस्तुत की गयी रिपोर्टें विवाद में लिप्त पक्षों को छोड़ कर, परिपक्व में

उपस्थित सदस्यों तथा मध्य के दूसरे सभी सदस्यों के बहुमत को स्वीकार हो तो उसे वही शक्ति प्राप्त होगी जो परिषद् के सभी सदस्यों (विवाद-निपट पक्षों को छोड़ कर) द्वारा स्वीकृत रिपोर्ट को हो।

विवादों के समाधान से सम्बन्धित जो व्यवस्थाएं राष्ट्रसंघ के प्रसविदा में थी, उनका निष्कर्ष प्रकट करते हुए पीयर तथा हैबोल्ट ने लिखा है कि, "प्रसविदा ने सभी परिस्थितियों में युद्ध को अर्बनहीं ठहराया तथापि इसने शान्तिपूर्ण समाधान के सभी ज्ञात तरीकों के नियमन और विकास द्वारा शक्ति के प्रयोग को यथामर्याद प्रवृत्त करने का प्रयत्न किया। परिषद् द्वारा जांच और निष्पत्ति के माध्यम में जनमत पर प्रतिबन्ध और गर्भमिजाजी को शांत करने के लिए शान्तिप्रद सर्वाधियों (Cooling off periods) को पर्याप्त बल दिया गया। व्यावहारिक रूप में अन्तर्राष्ट्रीय भ्रातृत्वता की दुनिया में, जिसमें सामुदायिक उत्तरदायित्व की इस भावना प्रथम शक्ति के केन्द्रित संगठन का अभाव था, प्रसविदा की प्रक्रियाएं ही कुछ सहाय थी। जब तक सदस्य राज्यों ने प्रसविदा के सिद्धान्तों में आस्था रखी, राष्ट्रसंघ आश्चर्यजनक रूप से प्रभावी रहा लेकिन 1930 में आक्रमण का विस्फोट होने के साथ ही यह स्पष्ट हो गया कि विश्व-व्यवस्था के लिए एक अधिक संयुक्त तथा एकतापूर्ण समुदाय और सरकार की आवश्यकता है।"¹

प्रसविदा के अनुच्छेद 16 के प्रतिबन्धों में संधि द्वारा लगाये जाने वाले प्रतिबन्धों (Sanctions) का उल्लेख था। यह व्यवस्था थी कि यदि संधि का कोई भी सदस्य राज्य अनुच्छेद 12, 13 एवं 15 की शर्तों की अवहेलना करते हुए युद्ध घोषित करे तो उनका यह कार्य सब राष्ट्रों के विरुद्ध आक्रमण समझा जायगा और इस स्थिति में सब सदस्यों द्वारा उसके साथ होने वाले वित्तीय तथा व्यापारिक सम्बन्ध समाप्त कर दिये जायेंगे। इस स्थिति में परिषद् का यह कर्तव्य होगा कि वह विभिन्न सरकारों से राष्ट्रसंघ के प्रसविदा को सुरक्षित रखने के लिए प्रभावशाली सैनिक शक्ति, नौसेना और वायु सेना देने का अनुरोध करे। संधि के सदस्यों ने यह भी निश्चय किया कि इस अनुच्छेद के अन्तर्गत कार्य करने के लिए वे परस्पर सहायता करेंगे तथा अपने क्षेत्र की सेना की आवागमन की सुविधा देंगे।

परिषद् सबकी अनुच्छेदों से स्पष्ट है कि उसे वास्तव में राष्ट्रसंघ का एक शक्तिशाली और महत्वपूर्ण अंग बनाया गया था जिसके पास वैधानिक अधिकारों के अतिरिक्त विश्व राजनीति को प्रभावित करने के अनेक मौके थे। फिर भी इसरी स्थिति कभी भी स्पष्ट नहीं रही और इसी कारण यह पूर्ण सम्मान की पात्र नहीं बन सकी। शक्ति-राजनीति (Power-politics) से मदद प्रभावित होती रही और थोड़े समय बाद ही सभा के सम्मुख झुक गई तथा उसमें कम प्रभावशाली रह गयी। यह परिषद् संसार के जनमत को आक्रमणकारी के विरुद्ध एकजित करने और शीघ्रता

से पग उठाने के सक्षम थी। पर इसके कार्यों में दुर्भाग्यवश ऐसी त्रुटियाँ थी जिनके कारण यह अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का वास्तविक कार्यकारिणी अंग नहीं बन सकी। इसकी दुर्बलताओं के कारण का उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। सबसे बड़ी कमी यह थी कि प्रभावशाली सदस्य अपने हितों के समक्ष अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए अधिक चिन्तित नहीं थे और महत्वपूर्ण विषयों पर निर्णय सर्वसम्मति में ही लेना समझ या और महाशक्तियों द्वारा किसी विषय पर एकमत न होने पर कोई भी कार्यवाही नहीं की जा सकती थी। सी. के बैबेस्टर ने ठीक ही लिखा है कि, "महाशक्तियों को सब महत्वपूर्ण विषयों पर स्थायी प्रतिबंध अधिभार प्राप्त है। यदि वे असहमत हो तो या तो भ्रष्टम मार्ग अपनाया पड़ेगा अथवा कोई कार्य ही नहीं सकेगा। किसी भी महत्वपूर्ण विषय पर निर्णय लेने के लिए अन्य छोटे राष्ट्रों की सहमति भी अनिवार्य थी। यदि वे सब एकमत हो जाय तो उनकी शक्ति बहुत प्रबल बन सकती थी। पहले विश्व के इतिहास में कभी सात्वाशेर तथा नार्वे जैसे छोटे राष्ट्रों को ऐसी स्थिति प्राप्त नहीं थी, लेकिन वास्तविकता यह थी कि लघु शक्तियों महान् राष्ट्रों से बहुत अधिक प्रभावित होती थी। कुछ छोटे राष्ट्र यद्यपि स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करते थे तथापि अन्य छोटे राष्ट्र किसी न किसी महाशक्ति पर निर्भर रहते थे और ऐसे छोटे राष्ट्रों के लिए किसी भी महत्वपूर्ण प्रश्न पर किसी महान् राष्ट्र का विरोध करना बड़ा कठिन था। इन सब बातों से स्पष्ट है कि विभिन्न देशों में एक प्रभावशाली जनमत का विकास करने पर ही विवादों का समाधान एवं अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग का विकास सम्भव था।"

सचिवालय (Secretariat)

राष्ट्रसंघ का तीसरा महत्वपूर्ण अंग सचिवालय था। यह एक स्थायी निविन सेवा प्रभिकरण था जिसे जेनेवा में स्थापित किया गया था। सचिवालय के प्रधान महासचिव (Secretary General) तथा लगभग 750 अन्य कर्मचारी कार्य करते थे। प्रथम महासचिव का उल्लेख प्रस्ताविका के अनुबन्धन में ही कर दिया गया था। महासचिव की नियुक्ति परिषद् द्वारा सभा की अनुमति से होती थी। संघ के प्रथम महासचिव ब्रिटिश निविन सचिव के थी जेम्स एरिक हूमेण्ड थे जिसने 13 वर्ष तक बड़ी योग्यता से गाथ इस पद पर कार्य किया। तत्पश्चात् 1933 से 40 तक आयरलैण्ड के मियेन सैन्टर महासचिव रहे।

सचिवालय, सभा और परिषद् दोनों के लिए कार्य करता था। सचिवालय के कर्मचारियों को अपनी राष्ट्रीय लिप्ता से उठकर अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टि से कार्य करना पड़ता था। सचिवालय सभा के सभी अंगों की सहायता करता था। इसके प्रमुख कार्य थे सभा और परिषद् के लिए विचारणीय विषय की सूची तैयार करना, उनकी बैठकों की कार्यवाही का विवरण रखना, विविध प्रकार के प्रशासकीय कार्य करना, मसौदे बनाना, शोध करना, ग्रन्थियों को पंजीबद्ध करना, रिकार्ड्स रखना आदि। प्रो. हेरिम के अनुसार सचिवालय राष्ट्रसंघ का एक प्रबल अंग था। संघ के कार्य

की सफलता अधिकांशतः स्थायी सचिवालय के अस्तित्व के कारण थी। सचिवालय का संगठन वास्तव में कोई नई चीज नहीं थी। यह राज्य सरकार के सचिवालय के समान ही था, हाँ, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में इस प्रकार की संस्था की स्थापना एक नयी बात थी और इसीलिए इसका महत्व और अधिक बढ़ गया था। प्रसविदा द्वारा सचिवालय को कोई विशेष अधिकार नहीं दिये गये थे लेकिन व्यावहारिक दृष्टि से जो काम इसे करने पड़ते थे वे निश्चय ही महत्वपूर्ण थे। सचिवालय का कार्य विभिन्न राष्ट्रों में विभाजित था। प्रारंभ में 11 सत्र में और आगे चलकर 15 सत्र कर दिये गये।

राष्ट्रसंघ के अन्य अङ्ग

प्रसविदा के अन्तर्गत एक स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की भी व्यवस्था थी। न्यायालय की स्थापना के मूल में यह सिद्धान्त निहित था कि यदि सामूहिक सुरक्षा का निश्चय भगनों का शान्तिपूर्ण समाधान या तो शान्तिपूर्ण समझौते का निश्चय "मध्यस्थता" और "व्यापक समझौता" था। प्रसविदा के अनुच्छेद 14 के अनुपालन में स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की स्थापना की गयी। यह हेतु में स्थायी रूप से कार्य करने लगा। इसमें 15 न्यायाधीश थे जो 9 वर्ष के लिए चुने जाते थे। उन्हें दूसरी बार भी चुने जाने की व्यवस्था थी। न्यायालय के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को 3 वर्ष के लिए चुना जाता था। कार्य की भाषा फ्रेंच और अंग्रेजी थी। सभी न्यायाधीश अन्तर्राष्ट्रीय कार्यवाहक (International officials) थे न कि अपनी सरकारों के प्रतिनिधि। न्यायाधीशों के सभी निर्णय, प्रमाण और आदेश चुने हुए रूप में दिये जाते थे। निर्णय अधिकांशतः बहुमत से होते थे पर कुछ मामलों में अल्प-संख्यकों के मत का भी ध्यान रखा जाता था। निर्णयों का आधार कानून था न कि राजनीति।

न्यायालय का कार्यक्षेत्र दो प्रकार का था—एक तो 'स्वेच्छा से' और दूसरा 'अनिवार्य' पर विधान की धारा 36 को 'ऐच्छिक धारा' (Optional clause) में परिवर्तित कर दिया गया जिसे सदस्य राज्य स्वेच्छा से स्वीकार कर सकते थे। जिन सदस्य राज्यों ने इस धारा को स्वीकार किया, उन्होंने निम्नलिखित बातों की अनुपालना में अनिवार्य न्याय की अनिवार्य मान्यता प्रदान की : (1) किसी व्यक्ति का हस्तक्षेप, (2) अन्तर्राष्ट्रीय कानून सम्बन्धी कोई भी प्रश्न, (3) किसी अन्तर्राष्ट्रीय समझौते का उल्लंघन, एवं (4) इस प्रकार के उल्लंघन के सम्बन्ध में क्षतिपूर्ति के रूप में अथवा सीमा की निर्दिष्ट करना। अनिवार्य न्याय की मान्यता के संबंध में शर्त यह थी कि उपरोक्त मामलों से दोनों पक्ष 'ऐच्छिक धारा' का पालन करने रहे हैं। उपरोक्त धेरणियों में आने वाले सभी भगनों को यद्यपि न्यायालय के निर्णय का मानना अनिवार्य (Compulsory) था किन्तु यह इस धारा को नहीं मानने वाले राज्यों की इच्छा पर निर्भर था कि वे भगनों को न्यायालय के सम्मुख प्रस्तुत करें अथवा नहीं करें। जिन

राष्ट्रों ने व्यावसाय के उपरोक्त अधिकार-क्षेत्र को अस्वीकार किया। उनकी संख्या 1927 में 20 से बढ़ कर 1939 में 111 और अब 47 हो गयी। अनिवार्य धारा (Compulsory Clause) के अन्तर्गत एक राष्ट्र दूसरे राष्ट्र को मजान गेहों के लिए खुला रखता ॥ और यदि दूसरा राष्ट्र व्यावसाय में नहीं चाहे तो व्यावसाय अपने आप बन्द कर सकता था। स्थायी व्यावसाय के साथ वा एक छोटा बहिन्य मजिया भी बिजली सहायक लगभग 400 थी। इसके अभाव में व्यावसाय के कार्य बहुत-प्रचुरतापूर्ण हो गये। अन्तर्राष्ट्रीय व्यावसाय ने काफी प्रगतिशील रूप से कार्य किया। अपने विचारों और परामर्शों द्वारा अपने जिन कानूनों व सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया वे पहले वाले काल में अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अभाव में निश्चित रूप से होते उपयोगी प्रमाणित हुए।

प्रमोद में एक अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सभ्यता (I.L.O.) की स्थापना भी जिनके विधान को संसद संघ के 13वें भाग के रूप में स्वीकार किया गया। यह स्वायत्त सभ्यता वार्षिक रूप से दो बार विचार करने अपनी निष्कर्षों प्रस्तुत करता था। इसके 3 भाग थे—सामान्य सभा (General Conference), शासक निकाय (Governing Body), तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय (International Labour Office)। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सभ्यता द्वारा स्वीकृत सिफारिशों, सलाहों ॥ परम्पराओं का बहुत बड़ा काम था लेकिन सभ्यता राष्ट्र द्वारा किसी सिफारिशों को स्वीकार कर लेने पर उचित मूल्य बढ़ जाता था और उनको संपुष्ट (Ratify) भी कर दिया जाता था। इस सभी प्रयोगों के प्रतिष्ठित कुछ प्रमुख कार्यों के लिए राष्ट्रसंघ के प्रमुख प्रवक्ता या समीक्षक भी थे जिन्हें सहायक श्रम एवं स्वास्थ्य मंत्रालयों द्वारा आ सहाय है। विधान निर्माताओं की इच्छा थी कि सब को विभिन्न राजनीतिक प्रणालियों पर किए जाने वाले अन्तर्राष्ट्रीय प्रणालियों में समन्वय स्थापित करने वाला एक महत्वपूर्ण केन्द्र बनाया जाए। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए जो अनेक प्रवक्ता बन गये वे मुख्य थे—वितीय संगठन, मानवागत संगठन, आर्थिक संगठन, बुद्धिजीवी महोदय सचिवी आदि।

राष्ट्रसंघ का योगदान या उसके कार्य

(The League at Work)

राष्ट्रसंघ वह प्रथम अन्तर्राष्ट्रीय संगठन था जिसने निश्चित व्यवस्था के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय शांति स्थापित करने का प्रयत्न किया और अपने लगभग 20 वर्षों के संक्षिप्त जीवनकाल में निरन्तर रूप से अन्तर्राष्ट्रीय प्रभावों को प्रोत्साहन दिया। दो महायुद्धों के बीच की दो क्रांतियों में राष्ट्रसंघ ने सामने लगभग 60 राजनीतिक विवाद प्रस्तुत हुए और इसी अवधि में अन्तर्राष्ट्रीय शांति में स्थायी व्यावसाय ने भी लगभग इतने ही कानूनी विवादों पर विचार किया जिनमें से 32 पर अपने निर्णय दिए और 27 पर परामर्शपूर्ण विचार प्रकट किये।¹ राष्ट्रसंघ ने

विभिन्न गंभीर कठिनाइयों के होते हुए भी घैंपपूर्वक अपने उत्तरदायित्वों के निर्वाह का प्रयत्न किया और प्रारम्भिक सफलताओं के कारण कुछ ही समय में वह एक ऐसी सस्था बन गयी जिसकी ओर सभी राष्ट्रों का ध्यान केन्द्रित हो गया। अपने जीवन की प्रथम दशाब्दी (1920-1930) में राष्ट्रसंघ को विवादों के समाधान में इन बातों के बावजूद पर्याप्त सफलता मिली कि एक तो इसकी कार्यविधि (Procedure) का पूर्ण विकास नहीं हुआ था और दूसरे संयुक्त राज्य अमेरिका जो इसके जन्म के लिए बड़ी हद तक उत्तरदायी था, इसका सदस्य नहीं बना। संयुक्त राज्य अमेरिका की पृथक्ता ने राष्ट्रसंघ को सुरन्त ही दुर्बल बना दिया और विवादों के समाधान तथा शान्ति की सुरक्षा में इसकी क्षमता को कम कर दिया। फिर भी 1924 से 1930 तक के वर्षों राष्ट्रसंघ के सबसे अधिक प्रतिष्ठा और अधिकार की अवधि के रहे। प्रारम्भ में सदस्य राज्यों के सारे प्रतिनिधि ही राष्ट्रसंघ की बैठकों में भाग लेते थे पर कुछ ही वर्षों में संघ ने इतनी प्रतिष्ठा अर्जित कर ली कि सदस्य राज्यों के प्रमुख राजनीतिज्ञ और विदेश मंत्री तक इसकी बैठकों में उपस्थिति होने लगे। लोकानों सन्धि तथा कैलाश समझौते ने राष्ट्रसंघ के सम्मान को अतिशय बढ़ा दिया। चीन तथा हैवीलैण्ड के अनुसार, 1930 तक संघ की सफलता और स्थायिता सर्वधन में निम्नलिखित कारणों ने विशेष योग दिया—

(1) जनमत के दबाव से सरकारों ने राष्ट्रसंघ की अपनी समर्थन प्रदान किया। राष्ट्रपति वुड्रो विल्सन ने संघ के पक्ष में जनमत निर्माण की महती भूमिका भरी।

(2) संघ के सम्मेलन में प्रमुख शक्तियों ने 1929 से बाद के वर्षों की तुलना में, अपनी वैदेशिक नीति के उद्देश्यों और संघ के प्रति अपने दृष्टिकोण में सामान्यतः एकता की प्रवृत्ति प्रदर्शित की। उदाहरणार्थ, इंग्लैण्ड, फ्रान्स और इटली ने जर्मनी के बारे में अपने मतभेदों पर दुराग्रह न करके उन कदमों पर सहमति प्रकट की जो जर्मनी में राष्ट्रों के परिवार को वापस लाने के लिए उठाये गये।

(3) यूरोप में 1925 से 1929 के दौरान "सद्भावना" (Good feeling) का युग रहा। मुद्रोत्तरवास में बेरोजगारी, परस्परगत व्यापार-सम्बन्धों की विच्छिन्नता, यौद्धिक विनाश आदि के बावजूद उपर्युक्त अवधि कम से कम बाहरी रूप से वर्धमान आर्थिक समृद्धि की अवधि थी।

उपर्युक्त सभी कारणों और परिस्थितियों के फलस्वरूप राष्ट्रसंघ को पर्याप्त राजनीतिक बल मिला और वह अन्तर्राष्ट्रीय विवादों और व्यवहारों के समाधान का महत्वपूर्ण केन्द्र बन गया। यद्यपि 1929 के बाद संघ की अपनी जीवन की अन्तिम दशाब्दी में राष्ट्रसंघ को जारी असफलता का सामना करना पड़ा और अपनी सभी निर्वलताओं के कारण बहुत आलोचना तथा उपहास का पात्र बनना पड़ा, तथापि इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि राष्ट्रसंघ की स्थापना से पूर्व कोई भी अन्तर्राष्ट्रीय सगठन ऐसा नहीं हुआ था जिसने शान्ति की प्रतिज्ञा की अवहेलना करने

पर किसी महान् राष्ट्र की गंभीर आलोचना की हो और किसी महान् राष्ट्र को दण्ड दिया हो। यही नहीं, पूर्ववर्ती अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की अपेक्षा राष्ट्रसंघ के कार्य-मुरदा-क्षेत्र में भी अधिक सफल रहे।¹

अग्रिम पंक्तियों में हम राष्ट्रसंघ के प्रमुख कार्य-क्षेत्रों में उसकी मुख्य भूमिका की विवेचना करेंगे।

राष्ट्रसंघ शान्ति निर्माता के रूप में (The League as Peace Maker)

राष्ट्रसंघ का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा की स्थापना तथा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का शान्तिपूर्ण ढंग से समाधान करना था। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए प्रसविदा में, जैसा कि पहले भी सकेत किया जा चुका है, चार प्रकार की व्यवस्थाएँ थीं। पहली व्यवस्था, सदस्यों को कुछ ऐसी कानूनी बाध्यताओं तथा ऐसे उत्तरदायित्वों को स्वीकार करने के लिए बंधा गया था जिनसे उनकी युद्ध प्रारम्भ करने की शक्ति काफी मर्यादित हो जाती थी। दूसरी व्यवस्था के अनुसार प्रसविदा में इस प्रकार की प्रक्रियाओं को स्थान दिया गया था जिनसे अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का शान्तिपूर्ण ढंग से समाधान हो सके। तीसरी व्यवस्था द्वारा युद्ध छिड़ जाने की स्थिति में शयवा किसी राज्य द्वारा अपने दायित्वों का उन्मूलन करने पर युद्ध जारी रखने की दशा में मध्य को यह भी प्रतिकार दिया गया था कि वह अपराधी शयवा आक्रमणकारी या दोषी राष्ट्र के विरुद्ध आधिक प्रतिक्रियाओं और वैदिक कार्यवाही का प्रयोग कर सके। चौथी व्यवस्था युद्ध के निवारणार्थ शस्त्राखों को बढ़ाने और निःशस्त्रीकरण करने से सम्बन्धित थी।

वास्तव में मानव-इतिहास में यह पहला अवसर था जब मुश्का महायुद्ध सम्पन्न राज्यों ने अपनी प्रभुसत्ता पर बाह्य प्रतिबन्ध लगाना स्वीकार किया और अनुच्छेद 10 के अन्तर्गत यह मानवी-बाध्यता स्वीकार की कि वे परस्पर भौतिक मद-उद्देश्यों की, वर्तमान राजनीतिक स्वतन्त्रता और प्रादेशिक अखण्डता की रक्षा बाह्य आक्रमणों से करेंगे। राष्ट्रसंघ का यही प्रसिद्ध 'सामूहिक सुरक्षा' (Collective Security) का सिद्धांत था जो दुर्भाग्यवश अनेक दुर्बलताओं के कारण कभी सफलतापूर्वक क्रियान्वित नहीं किया जा सका।

प्रसविदा के अनुच्छेद 11 से 16 तक में युद्ध को शान्तिपूर्ण ढंग से रोकने की प्रक्रियाओं का उल्लेख था। अनुच्छेद 11 के अनुसार किसी युद्ध प्रथवा युद्ध की घमकी राष्ट्रसंघ के लिए चिन्ता का विषय थी और किसी भी सदस्य की प्रार्थना पर महासचिव को परिषद् की तात्कालिक बैठक बुलाने का अधिकार था। संघ के अन्तर्गत अधिकांश अन्तर्राष्ट्रीय विषय अनुच्छेद 11 के आधार पर ही लागू हुए। अनुच्छेद 15 के अन्तर्गत, भगड़े पहले परिषद् के सम्मुख जाते थे और यदि परिषद् चाहती तो उन्हें समा के सम्मुख भेज सकती थी। परन्तु परिषद् ऐसे किसी विषय

पर ऐसी कोई सिकायि नहीं कर सकती थी जो किसी राज्य के परेसू अधिकार क्षेत्र में घाता हो। अनुच्छेद 12 और 15 के अन्तर्गत परिपद की शक्तियाँ समान थीं। इनके अन्तर्गत वे भगड़े घाने थे जिनके कारण सम्बन्ध-विच्छेद की भावना रहती हो और इसीलिए ऐसे मामलों में सदस्य राज्य विवाचन, न्यायिक निर्णय तथा परिपद की जाँच-पड़ताल के लिए तैयार हो जाते थे। अनुच्छेद 11 का क्षेत्र बहुत अधिक व्यापक था और किसी प्रकार के भगड़े अथवा मतभेद हमारे अन्तर्गत रहे जा सकते थे। परिपद के लिए आवश्यक नहीं था कि वह कोई निश्चित मार्ग हो अथवा न हो। वह स्वतन्त्र रूप से अपने निर्णय दे सकती थी और यही कारण है कि इस अनुच्छेद के तहत राष्ट्रमण्य अनेक राजनीतिक भगड़ों का समाधान कर सका। मिडिलबुश तथा चेस्नेहिल के अनुसार, "राष्ट्रमण्य के प्रथम 10 वर्षों में परिपद द्वारा युद्ध सम्बन्धी कार्यवाही को समाप्त करना, और भगड़े में सम्मिलित पक्षों को एक निर्णय पर पहुँचाने के लिए मनाने में सफलता प्राप्त करना, वास्तव में एक प्रभावशाली कार्य था।"¹

अनेक मामलों में अनुच्छेद 11 के अन्तर्गत सफलता प्राप्त नहीं होने पर उन्हें अनुच्छेद 15 के अन्तर्गत सुलझाने का प्रयास किया गया। कुछ स्थितियों में पहले तो परिपद से अपील की गयी और बाद में विवाद समा के सम्मुख रखा गया। चीन तथा जापान के विषय भगड़ा, बोलिविया तथा परेग्वी के बीच युद्ध, इटली एवं हंगेरिया के मध्य सघर्ष, फिनलैंड और रूस के बीच सघर्ष आदि मामले इस प्रकार के उदाहरण हैं जिन्हें परिपद ने समा में भेजे बिना ही भगड़े के सम्बन्ध में कार्य किया। यह भगड़ा कोलम्बिया और पेरू के मध्य था। राष्ट्रमण्य ने 20 वर्ष की सत्रिय अवधि की प्रथम दशम्वी में पर्याप्त सफलता अर्जित की। ऐसे प्रश्नों पर, जिनमें सशस्त्र सघर्ष होने की सम्भावना नहीं थी विभिन्न पक्षों ने परिपद से हटाकर स्वयम् अपने ही स्तर पर विचार करने का प्रयत्न किया। परिपद ने विवादों के समाधान के लिए विशेषज्ञ ऐजेन्सियों का बारम्बार प्रयोग किया। कानूनी प्रश्नों में सम्बन्धित मामलों की किसी विधिवेत्ता आयोग अथवा अन्तर्राष्ट्रीय स्थायी न्यायालय में परामर्श के लिए भेजा जाता था। कानूनी पहलू से भली प्रकार परिचित होने पर विभिन्न पक्ष परिपद की सहायता से विवादों का समाधान करने के प्रयत्न करते थे। परिपद कभी-कभी जाँच-पड़ताल आयोग भी बँटा देती थी। यह कदम प्रायः तभी उठाया जाता था जब मीमांसघर्ष, आक्रमण अथवा सैनिक-शक्ति के प्रयोग की सम्भावना हो। परिपद द्वारा अधिक बल इसी बात पर दिया गया कि विवादों को साधारणतया ऐजेन्सियों के माध्यम से निपटाया जाय। उदाहरण के लिए चाको-युद्ध (Gran Chaco war) के बारे में अमेरिकन राज्यों की उप-समिति बँटायी गयी तो इटली-हंगेरिया सघर्ष की विवाचन आयोग द्वारा सुलझाने का प्रयास किया गया।

अनेक भगडों के सम्बन्ध में अनुच्छेद 15 के अधीन कार्य किया गया। दूधनित तथा गोरतनी में राष्ट्रीयता आदेशों के बारे में फ्रान्स और ब्रिटेन के मध्य उत्पन्न विवाद में इस अनुच्छेद के अन्तर्गत रिपोर्ट करना अनावश्यक समझा गया और न्यायिक परामर्श के बाद दोनों पक्षों में सीधी वार्ता शुरू हो गयी। मन्चूरिया के मामले में एक रिपोर्ट तैयार की गयी जिसे जापान ने ठुकरा दिया। लेनिनिया के भगड़े में पीछे और कोलम्बिया के रिपोर्ट स्वीकार कर ली तथा राष्ट्रसंघ ने घटना-स्थल पर प्रशासकीय आयोग भेजकर विवाद के समाधान में सहायता दी। बोनिब्रिया तथा पीरू के बीच चाको-युद्ध पर पेरेग्ने ने 15वें अनुच्छेद के अन्तर्गत प्रस्तुत रिपोर्ट को स्वीकार नहीं किया। पेरेग्ने को सत्तासत्ता सामग्री भेजने पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया। अन्त में शान्ति की स्थापना राष्ट्रसंघ से पृथक एक अन्य एजेन्सी द्वारा की गयी।

प्रसविदा के अनुच्छेद 16 में दण्ड-व्यवस्था को रोकने का उल्लेख था। व्यवस्था यह थी कि यदि संघ का कोई सदस्य 12वीं, 13वीं अथवा 15वीं धारा का उल्लंघन कर के युद्ध प्रारम्भ कर देगा तो उसका यह कार्य सम्पूर्ण संघ के विरुद्ध समझा जायगा और संघ के सभी सदस्य ऐसे राज्य के साथ अपने व्यापारिक सम्बन्धों का विच्छेद कर देंगे। इस व्यवस्था को आर्थिक प्रतिबन्धों का नाम दिया गया। इथोपिया-इटली-संघर्ष में अनुच्छेद 15 के अन्तर्गत प्रस्तुत की गयी रिपोर्ट के बाद कठोर कदम उठाते हुए अनुच्छेद 16 के तहत इटली के विरुद्ध आर्थिक प्रतिबन्ध लगाये गये। राष्ट्रसंघ के प्रत्येकालिक जीवन में इस प्रश्न का प्रयोग केवल एक ही बार हुआ लेकिन बड़ी शक्तियों के सहयोग के अभाव में यह प्रश्न निष्फल रहा। इटली के विरुद्ध जोर-शोर से लगाये गये आर्थिक प्रतिबन्ध टाप-टाप पिस हो गये। वास्तव में अनुच्छेद 16 के मूल में यह भावना निहित थी कि आर्थिक प्रतिबन्धों से मध्य से कोई देश युद्ध छोड़ने का साहस नहीं करेगा और यदि उसने साहस किया भी तो कठोर आर्थिक प्रतिबन्धों के कारण, वह युद्ध की आर्थिक समय तक जारी नहीं रख सकेगा और अन्त में बाध्य होकर युद्ध बन्द कर देगा। यदि महाशक्तियाँ इस अनुच्छेद की प्रभावपूर्ण ढंग से प्रमेल में लाने लीं तो यह अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति की स्थापना में एक कारगर उपाय सिद्ध होना लेकिन महाशक्तियों ने अपने स्वार्थों के खातिर इस अनुच्छेद को निष्प्रभावी बना दिया और इसके प्रथम प्रयोग में ही इसका जवाब निकाला।

युद्ध रोकने के लिए आर्थिक प्रतिबन्धों के अतिरिक्त अनुच्छेद 16 में सैनिक कार्यवाही की व्यवस्था थी। प्रसविदा में कहा गया था कि संघ आक्रामक राज्यों के विरुद्ध सैनिक कार्यवाही कर सकता है और इसके लिए सदस्य राज्यों को सेना प्रदान करनी चाहिए। पर व्यावहारिक दृष्टि से इस व्यवस्था का कोई मूल्य नहीं था क्योंकि विधान में ऐसी कोई धारा नहीं थी जिससे सदस्यों को सेना प्रदान करने के लिए बाध्य किया जा सके। इस व्यवस्था का अनुपालन एकदम ऐच्छिक था और संघ के इतिहास में इस व्यवस्था का प्रयोग कभी नहीं हुआ। संघ ने किसी भी अवसर पर इसके

नियम तोड़ने वाले सदस्यों के विरुद्ध सैनिक कार्यवाही नहीं की। आर्थिक प्रतिबन्धों के निष्प्रभाव और सैनिक कार्यवाही के प्रयोग के कारण छोटे राज्यों का राष्ट्रसंघ पर विश्वास नहीं सा रहा और वे सोचने लगे कि संघ उनके अधिकारों की सुरक्षा करने में प्रक्षम है। संघ की दुर्बलता के कारण ही अनेक महत्वपूर्ण झगड़े उनके सामने नहीं लाये गये। उदाहरणार्थ जब जर्मनी ने आस्ट्रिया पर हमला करना चाहा तो आस्ट्रिया ने मामला राष्ट्रसंघ के सम्मुख नहीं रखा। इसी प्रकार सुडेटन-सब्ट के मन्त्र वेकोन्तोवाकिया ने भी विवाद राष्ट्रसंघ के सम्मुख पेश नहीं किया। जर्मनी ने जब चेकिया को हड़पना चाहा तो पोमरैण्ड ने राष्ट्रसंघ से सहायता की प्रतीति नहीं की। राष्ट्रसंघ की दुर्बलता को भाँपने हुए अनेक महान् राष्ट्रों ने इसका परिस्थान कर दिया। इन राष्ट्रों की यह प्रवृत्ति बन गयी कि यदि कोई छोटा राज्य राष्ट्रसंघ से सहायता की प्रतीति करता था तो इन्हें प्रसन्नता होनी।

प्रसविदा के 17वें अनुच्छेद में संघ सदस्यों और गैर-सदस्य राज्यों के विवादों या गैर-सदस्य राज्यों के पारस्परिक विवादों के समाधान की व्यवस्था थी ऐसी व्यवस्था में गैर-सदस्य राज्यों को आमन्त्रित किया जाता था कि वे उस विवाद के प्रयोजन के लिए संघ की मददगारता के उत्तरदायित्वों को स्वीकार कर लें। यदि गैर-सदस्य राज्य आमन्त्रण स्वीकार कर लेता था तो 12वें से 16वें अनुच्छेद तक की व्यवस्थाएँ सिद्धांत रूप में लागू हो जाती थी, प्रत्यक्षा नहीं। फिर भी आमन्त्रित राज्य द्वारा संघ के किसी भी सदस्य के विरुद्ध मुद्दे छेड़ देने की व्यवस्था में उसके खिलाफ 16वें अनुच्छेद के उपबन्धों को लागू कर देने की व्यवस्था थी। विवाद से सम्बन्धित यदि दोनों ही पक्ष गैर-सदस्य राज्य होते तो परिपक्व ऐसे उपाय काम में ले सकती थी जो मुद्दे को गोक वें प्रत्यक्ष विवाद को तय कर दें।

अनुच्छेद 19 के अनुसार, सभा (Assembly) समय-समय पर संघ के सदस्यों को उन सन्धियों पर पुनर्विचार के लिए कह सकती थी जो समायान्तर के कारण अनुपयुक्त हो गई थी। मुख्यतः, अनुच्छेद का उद्देश्य कानून को विद्यमान परिस्थितियों के अनुकूल बनाना था। मुद्दे के निवारण के लिए प्रसविदा के 8वें अनुच्छेद में शान्तिस्थापना करने के लिए शस्त्रास्त्रों की कमी को आवश्यक बताया गया था और इस सम्बन्ध में विस्तृत योजना बनाने का कार्य परिषद् को सौंपा गया था। परिषद् ने इस दिशा में अनेक प्रयत्न उठाये किन्तु सफलता अर्जित नहीं की।

संघ के समक्ष लाये गये कुछ प्रमुख विवाद—शान्ति-निर्माता के रूप में राष्ट्रसंघ की सफलताप्रो-असफलताप्रो का भूत्वाचिन उन विवादों के द्वारा किया जा सकता है जो संघ के समक्ष समय-समय पर प्रस्तुत किये गये। यहाँ हमारा उद्देश्य विवादों का विस्तृत विवेचन करना न होकर केवल संघ की सफल-असफल कार्यवाही का संकेत मान करना है और इस दृष्टि से कुछ प्रमुख विवादों को ही लेना पर्याप्त होगा।

संघ के समक्ष पहला उल्लेखनीय विवाद आलैंड (Åland) टापुओं के स्वायत्त के ऊपर फिनलैंड और स्वीडन के मध्य झगड़ा था। दोनों ही देश राष्ट्रसंघ

के सदस्य नहीं थे, अतः तीसरे पक्ष ब्रिटेन ने विवाद को सच के सम्मुख प्रस्तुत किया। फिनलैण्ड ने विवाद को अपना "घरेलू मामला" घोषित करते हुए उसे राष्ट्रमंथ के अधिकार क्षेत्र से बाहर बतलाया। लेकिन परिषद् (Council) ने फिनलैण्ड के दावे को स्वीकार न करते हुए मामले को जाँच के लिए प्रायोग बँठा दिया। प्रायोग ने, आवश्यक जाँच-पड़ताल के बाद, जो भी व्यवस्थायें दी उन्हें दोनों ने स्वीकार कर लिया और तदनुरूप दोनों देशों में अप्रैल, 1922 में एक सन्धि हो गयी।

बल्गारिया के सीमा-विवाद को भी सच ने सफलता से निपटाया। 1921 में यूगोस्लाविया के सैनिकों के हमले के खिलाफ बल्गारिया ने सच से हस्तक्षेप की प्रतीति की। परिषद् को इस विवाद के समापन में राष्ट्रदूतों के सम्मेलन से बड़ी सहायता मिली।

बल्गेरिया तथा यूनान के गन्धीर विवाद (1925-26) को भी राष्ट्रमंथ ने सफलतापूर्वक सुलझाया। दोनों देशों के मध्य सीमान्त की लेकर भगड़ा झुगु हो गया। बल्गेरिया ने 10वें और 11वें अनुच्छेद के अन्तर्गत राष्ट्रमंथ से यूनानी आक्रमण की शिकायत की। परिषद् ने तर्काई बन्द करने और दोनों देशों की सनापति को अपनी मीमांशों पर लौट जाने की आज्ञा दी। सैनिकों की वापसी की देखभाल के लिए फ्रान्स, ब्रिटेन तथा इटली से अपने सैनिक अधिकारी भेजने की प्रार्थना की गयी। यूनान और बल्गेरिया ने परिषद् के आदेशों का पालन किया। तत्पश्चात् जाँच प्रायोग बँठाया जिसने यूनान के आक्रमण को व्यापपूर्ण ठहराकर बल्गेरिया की क्षतिपूर्ति की जाने का निर्णय लिया। यूनान को क्षतिपूर्ति की रकम दी जा चुकी थी।

ब्रिटेन और फ्रान्स के मध्य द्यूनिस् और मोरक्को में राष्ट्रीयता के पक्ष में जो विवाद (1921-22) उठा, उसे ब्रिटेन ने पञ्च-निर्णय द्वारा हल करना चाहा। किन्तु फ्रांस ने अपना "घरेलू मामला" बतानाकर ब्रिटेन के प्रस्ताव को ठुकरा दिया। बाद में यह विवाद स्थायी न्यायालय के सुपुर्वे किया गया जिसने घरेलू अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत दावे को स्वीकार कर दिया। अन्त में विवाद को दोनों देशों ने पारस्परिक बार्ना द्वारा हल कर दिया। यह राष्ट्रमंथ की भावना की विजय थी।

पोलैण्ड और चेकोस्लोवाकिया के मध्य यावोडनी सीमा विवाद (1923-29) पर अनुच्छेद 11 के अन्तर्गत विचार करते हुए परिषद् ने सीमा प्रायोग नियुक्त किया जिसकी रिपोर्ट के अनुसार निर्धारित की गयी सीमा दोनों देशों ने स्वीकार कर ली।

मेमल समस्या के समाधान में राष्ट्रमंथ ने महत्वपूर्ण सफलता अर्जित की। परिषद् ने मामलों की एक समिति नियुक्त की जिसकी रिपोर्ट के आधार पर यह तय किया गया कि बन्दरगाह को छोड़कर शेष सम्पूर्ण मेमल का स्वामी लिथुआनिया है। साथ ही मेमल-वासियों की आन्तरिक स्वतन्त्रता स्वीकार की गयी और मेमल बन्दरगाह पर शासन करने के लिए एक अन्तरराष्ट्रीय बोर्ड की स्थापना की। पोलैण्ड ने इस व्यवस्था का विरोध किया पर कोई फल नहीं मिला।

मोमुन विवाद (1924-25) ब्रिटेन द्वारा राष्ट्रसंघ के समक्ष प्रस्तुत किया गया। यह विवाद मोमुन का टर्की, ईराक और ब्रिटेन में अपने अधिकार प्रदर्शन करने के कारण उत्पन्न हुआ था। पहले तो परिषद् ने दोनों पक्षों से यह वादा कर लिया कि वे सोमान-सन्धि की व्यवस्थाओं का सम्मान करते हुए "यथा-स्थिति" को बदलेंगे नहीं और राष्ट्रसंघ के निर्णय को मानेंगे। तत्पश्चात् परिषद् ने समस्या की जाँच के लिए एक तटस्थ जाँच आयोग नियुक्त कर दिया जिसकी सिफारिशों के आधार पर जून, 1926 में ब्रिटेन, टर्की और ईराक की एक त्रिपक्षीय सन्धि पर हस्ताक्षर किये गये और संघ द्वारा निर्धारित सीमान्त को स्वीकार किया गया। राष्ट्रसंघ के लिये यह एक गौरवशाली सफलता थी।

उपयुक्त सभी और कुछ अन्य मामलों में अपने प्रारम्भिक वर्षों में राष्ट्रसंघ की पर्याप्त सफलता मुख्यतः बड़े राष्ट्रों के सहयोग के कारण ही मिली। मुख्य कारण यह भी था कि प्रारम्भिक काल में विजेता राष्ट्रों का पूरा प्रभाव था और पराजित देश इस स्थिति में नहीं थे कि अपने झगड़ों को राष्ट्रसंघ के सम्मुख रख सकें। साथ ही जर्मनी और रूस जैसे राज्य संघ के सदस्य ही नहीं थे। संघ के महासचिव और परिषद् ने भी बुद्धिमता और कुशलता से कार्य करते हुए ऐसी प्रक्रिया अपनायी ताकि शीघ्रतापूर्वक विवाद पर कार्यवाही की जा सके।

राष्ट्रसंघ की अपने जीवन के उत्तरार्द्ध में जारी असफलता का सामना करना पड़ा। बड़े देशों के सहयोग की कमी और उनके विरोधी विश्वासों तथा दृष्टि के नाप कार्यवाही करने की दुर्बलता के कारण राष्ट्रसंघ की दुर्बलता स्पष्ट होती गयी। वास्तव में 1923 के कोफ़ू विवाद से ही यह जाहिर हो गया था कि राष्ट्रसंघ बड़े देशों के विरुद्ध कार्यवाही करने का साहस नहीं रखता। यद्यपि इटली और यूनान के मध्य हुए इस विवाद को मुलभूतने में राष्ट्रसंघ बिजयी हुआ। लेकिन यह हल संघ के मिडाम्तो और नियमों की पहली प्रबल व्यवहेलना थी। यूनान को निर्बल होने का रस मिला था और यद्यपि इटली ने कोफ़ू पर बमबर्षा करके यूनान को क्षति पहुँचायी थी फिर भी मुभावने के रूप में उसे पुरस्कार दे दिया गया था। पुनश्च, स्वतन्त्रता विद् राजद्रोहों के सम्मेलन को बुलाया गया था और संघ में परिषद् के इस मामले की पूर्ण उपेक्षा की गयी थी।

गान-चाको विवाद (1928-33) के समाधान में अविश्वस्य और असमर्थता कारण राष्ट्रसंघ की प्रतिष्ठा पर आघात पहुँचा। गान-चाको का दलदनी प्रदेश दक्षिणी अमेरिका के पेरान्गे तथा बोलिविया राज्यों के मध्य विवाद और सशस्त्र मध्य का विषय था। 1932 तक तो विवाद में राष्ट्रसंघ पक्ष के पीछे ही रहा और बाद में उसने द्वारा नियुक्त जाँच-आयोग से भी समस्या की कोई स्थिति नहीं निदान सका। आयोग की रिपोर्ट के आधार पर परिषद् ने दोनों राज्यों को गलत भेजने पर प्रतिबन्ध लगाए। बोलिविया ने मामला परिषद् से हटाकर ममा में भेज देने की शर्चना की। समा के शान्ति प्रस्ताव को बोलिविया ने तो मान लिया किन्तु पेरान्गे

ने भस्वीकृत कर दिया। इस प्रकार राष्ट्रसंघ द्वारा बोलिविया को सत्ताक्ष भेजने पर पावन्दी हटा ली गई। लेकिन पेरान्ते के विरुद्ध यह प्रतिबन्ध जारी रहा। परिणाम यह हुआ कि पेरान्ते ने संघ की सदस्यता ही छोड़ दी। आगे चल कर संघ के बाहर ही यह मामला प्रमेरिकन राज्यों की मध्यस्थता के प्रयत्नों में सुलझाया जा सका।

राष्ट्रसंघ के विनाश का सूत्रपात मंचूरिया संकट (1931-32) में हुआ जिसका समाधान करने में वह बुरी तरह असफल रहा। समस्या को सुलझाने के लिए संघ ने बहुत, जांच-पड़ताल, कमीशन, प्रचार, पूँजी, नैतिक दबाव सभी विभिन्न साधनों के प्रयोग किये किन्तु यह सभी एक-एक करके या सामूहिक रूप से असफल हो गये। जापान ने सपमम सम्पूर्ण दक्षिणी मंचूरिया पर अधिकार कर लिया और उसके तत्त तथा लज्जाहीन धातमण एव राष्ट्रसंघीय विधान के उल्लंघन की गारन्ताय राष्ट्रों ने इस घाशा में उपेक्षा कर दी कि जापान अन्ततः सोवियत रूस पर आक्रमण करेगा। चीन और सामूहिक सुरक्षा के सिद्धान्त को उन्हे कोई परवाह नहीं थी। अन्तर्राष्ट्रीय न्याय का यह एक विचित्र नमूना था जिसमें बड़ी मछली को छोटी मछली निगल जाने का पूरा अधिकार प्राप्त था। जब समा ने भारी विचार-विमर्श के बाद जापान के कार्य की निन्दा की और लिटन कमीशन की उन रिपोर्टों को मानने का प्रस्ताव पास किया जिसके अनुसार जापानी सेना को हटा लेने तथा मंचूरिया में स्वायत्त शासन की स्थापना की सिफारिश की गयी थी तो जापानी प्रतिनिधि मंडल ने समा की कार्यवाही पर खेद प्रकट करते हुए घोषणा कर दी कि "राष्ट्रसंघ के साथ सहयोग करना अब जापान के लिए असम्भव प्रतीत होता है।" समा के निर्णय के विरोध में जापानी प्रतिनिधि बलत सभा-स्थल से उठकर चला गया और बाद में 27 मार्च, 1933 को जापान ने राष्ट्रसंघ की सदस्यता त्यागने की विधिबद्ध सूचना दे दी। मंचूरिया काण्ड ने राष्ट्रसंघ की दुर्बलता को बड़े स्पष्ट रूप में अभिव्यक्त कर दिया। वह जापानी आक्रमण से चीन की रक्षा करने में शुरू से असमर्थता प्रकट करता रहा है। संघ के सदस्यों पर बलात्कार होता रहा, संघ के विधान का उल्लंघन किया जाता रहा लेकिन इन सब की रोकने के लिए कोई सक्रिय तथा व्यावहारिक कदम नहीं उठाया गया। राष्ट्रसंघ की इस असफलता से विश्व पुनः शक्ति-राजनीति (Power-politics) की ओर मुड़ गया, वाशिंगटन सम्मेलन द्वारा निर्मित सन्तुलन समाप्त हो गया और सामूहिक सुरक्षा का सारा सिद्धान्त एव कोरी कल्पना बन गया।

मंचूरिया काण्ड ने राष्ट्रसंघ और सामूहिक सुरक्षा के मृत्यु-मर्दे (Death warrant) पर हस्ताक्षर कर दिये, केवल खंड यही था कि अभी तक मृत्यु का घण्टा नहीं बजा था। बाद में मुसोलिनी ने सर्वप्रथम संघ की धर्षों का दिंदेरा पीट दिया। 1935 में इटली के लानाशाह ने राष्ट्रसंघ के ग्रन्थ सदस्य राज्य एबिसीनिया पर आक्रमण करके राष्ट्रसंघ की बची हुई महत्ता को भी पसीता लगा दिया। परिपद ने इटली को युद्ध के लिए उत्तरदायी माना और समा का धापाट्कालीन

अधिवेशन बुलाया जिसने इटली के विरुद्ध आर्थिक प्रतिबन्ध लगाने का निश्चय किया। 18 नवम्बर, 1935 में राष्ट्रसंघ के इतिहास में पहली बार एक देश के विरुद्ध आर्थिक प्रतिबन्ध लगाये गये, किन्तु ये प्रतिबन्ध सफल नहीं हुए क्योंकि ब्रिटेन और फ्रांस ने राष्ट्रसंघ के भीतर रहते हुए कूटनीतिक दांव पेचों से तो इटली की सहायता की ही, साथ ही इटली को तेल भेजन के प्रतिबन्ध को लागू करने की कार्यवाही में भी विलम्ब की नीति अपनायी। अमेरिका से इटली को भारी मात्रा में तेल मिलता रहा। इटालियन फौजें एबिसीनिया को रोदनी रहीं। सम्राट हेस सिलासी ने स्वयम् सभा में उपस्थित हो कर सहायता की अपील की लेकिन सोवियत प्रतिनिधि को छोड़ कर किसी ने अग्रहाय एबिसीनिया का समर्थन नहीं किया। 15 जुलाई, 1936 को इटली के विरुद्ध लगाये गये आर्थिक प्रतिबन्ध भी हटा लिये गये। इस प्रकार एबिसीनिया काण्ड में सामूहिक सुरक्षा के सिद्धान्त को पूर्ण तिरस्कृत कर दिया गया। इतना ही नहीं ब्रिटेन और फ्रांस के प्रयास से एबिसीनिया को राष्ट्रसंघ से भी निकाल दिया गया। नवम्बर, 1938 तक ब्रिटेन और फ्रांस ने इटली की एबिसीनिया विजय को स्वीकार कर लिया और राष्ट्रसंघ के मौलिक सिद्धान्तों को तिलाजलि दे दी। अपने दोस्तों की सहायता का मुसोलिनी ने केवल 19 महीने बाद ही बड़ा माफूस उत्तर दिया। उसने दोनों देशों के विरुद्ध युद्ध की घोषणा करके बता दिया कि वह उनसे बढकर चालाक और अचमरवादी है। राष्ट्रसंघ के प्रसंग में यह कहना होगा कि इटली के समस्त अर्नैतिक कार्य संघ की नजरो के नीचे होते रहे और संघ ने चुपचाप आत्महत्या कर ली। 16वें अनुच्छेद के अनुसार लगाये गये आर्थिक प्रतिबन्धों को पूरी कड़ाई से पालन कराने का कभी प्रयत्न नहीं किया गया। राष्ट्रसंघ ने स्वयम् को बड़े राष्ट्रों के हाथ का खिलौना बना दिया।

मुसोलिनी के सामाजिक प्रहार से राष्ट्रसंघ के 'घस्ति-यज्जर' होले हो गये। इससे बाद ही स्पेन के गृहयुद्ध (1936-39) के मामले में भी राष्ट्रसंघ की मुँह की खानी पड़ी। अक्टूबर, 1937 में सभा ने 'आदेश दिया कि स्पेन की भूमि पर से विदेशी फौजों को हटा लिया जाय। लेकिन इटली और जर्मनी ने सभा को साफ घेंगूडा बता दिया और राष्ट्रसंघ बुद्ध नहीं कर सका। राष्ट्रसंघ ब्रिटेन और फ्रांस आदि प्रमुख सदस्यों के हाथों का खिलौना बना रहा। फ्रांसो का दम गृहयुद्ध को जीत गया और राष्ट्रसंघ की अपेक्षा तथा अग्रमर्त्यता के कारण स्पेन के जनतन्त्र शासन का अन्त हो गया।

रूसी-फिनिश युद्ध (1939-40) ने राष्ट्रसंघ की अन्त्येष्टि कर दी। फिनलैंड ने अनुच्छेद 11 और 15 के अन्तर्गत अशोन करते हुए आक्रमणकारी सोवियत रूस से अपनी रक्षा और आक्रमण कार्य के विरुद्ध बटोर कार्यवाही की मांग की। राष्ट्रसंघ ने बड़ी तत्परता से कार्य करते हुए घोषणा की कि सोवियत रूस ने प्रसविदा का उल्लंघन किया है अतः यह संघ का सदस्य बने रहने का अधिकारी नहीं है। यद्यपि रूस को संघ से निष्कासित कर दिया गया, किन्तु फिनलैंड को इससे कोई

ज्ञान नहीं पहुँचा। राष्ट्रसंघ को कुछ सदस्यों ने जो थोड़ी बहुत सहायता दी वह अप्रत्याप्त सिद्ध हुई। वास्तव में संघ के उपर्युक्त कदम दूरदर्शिता के परिचायक नहीं थे। जापान, इटली और जर्मनी को संघ के प्रसविदा की घोर अवहेलना करने पर भी संघ से निष्कासित नहीं किया गया था। रूस के विरुद्ध इस प्रकार का प्रस्ताव केवल इसीलिए पारित हो सका क्योंकि उस समय संघ के अधिकांश सदस्य साम्यवाद के घोर विरोधी थे। यदि सच पूछा जाय तो 1939 तक रूस ही एकमात्र ऐसी महाशक्ति थी जिसने राष्ट्रसंघ के नियमों का पालन करते हुए उसकी सामूहिक सुरक्षा के लिए प्रभावशाली साधन बनाने का प्रयत्न किया।

वस्तुतः यह कहना चाहिए कि राष्ट्रसंघ को मुर्दा बनाने का प्रभावशाली प्रयत्न 1929 से ही शुरू हो गया था। फिनलैंड के मामले में संघ द्वारा दिखाई गयी तत्परता राष्ट्रसंघ के बीपनिर्वाण से पहले की अन्तिम चमक थी जो फिनलैंड की प्राण-रक्षा में अमफल रही।

संघ के अन्तर्गत शक्ति का नियमन

(Regulation of Forces under the League)

जैसा कि कहा जा चुका है, राष्ट्रसंघ ने निःशस्त्रीकरण की दिशा में भी काफी प्रयास किये, यद्यपि अन्ततोगत्वा अमफलता ही हाथ लगी। प्रसविदा के माठवें अनुच्छेद के दूसरे प्रकरण में था कि "प्रत्येक राज्य की भौगोलिक व्यवस्था एवं परिस्थितियों का लेखा रत्नकर परिसद् विभिन्न सरकारों द्वारा विचार और कार्यवाही के लिए शस्त्रास्त्रों में कमी की योजना बनाए।"

उपर्युक्त व्यवस्था के अनुपालन में 1920 में अम्बाली मिश्रित आयोग ने स्थायी आयोग के सहयोग से, फरवरी, 1924 में अस्तित्वहीन होने से पूर्व, निःशस्त्रीकरण समस्या को मुलभाने के लिए प्रयत्न किये। अन्तिम प्रयत्न में पारस्परिक सहायता सन्धि का एक प्रारूप तैयार किया गया जिसमें निःशस्त्रीकरण से सामूहिक सुरक्षा की मूल आधार बतलाया गया। समस्या के हल के लिए अपेक्षित सामान्य मिद्वान्ता का प्रतिपादन किया गया जिन्हें 1922 में संघ की तीसरी सभा ने स्वीकार कर लिया। इन मिद्वान्ता में कहा गया कि कोई भी निःशस्त्रीकरण की योजना तब तक सफल नहीं हो सकती जब तक वह व्यापक रूप से सब पर लागू न हो और अनेक राज्य अपने शस्त्रास्त्रों में तब तक कमी करने की स्थिति में नहीं आ सकने जब तक कि उन्हें सुरक्षा के लिए पर्याप्त आश्रयमान नहीं मिल जायं। यह मकेन दिया गया कि ऐसे आश्रयमानों की व्यवस्था पारस्परिक प्रतिरक्षान्मक सन्धियों द्वारा की जा सकती है जिसमें एक राज्य दूसरे को सुरक्षा का आश्वासन देते हुए यह विश्वास दिलावे कि आक्रमण की स्थिति में प्रत्येक राज्य आक्रान्त देश की रक्षा के लिए युद्ध करेगा।

पारस्परिक सहायता सन्धि के प्रारूप (Draft Treaty of Mutual Assistance) को सफलता प्राप्त नहीं हुई और तब मध्यस्थता (Arbitration) के उपाय से सुरक्षा और सुरक्षा में निःशस्त्रीकरण का नया मार्ग ढूँढा गया। इसका अनुसरण

करते हुए ग्रन्थायी मिश्रित आयोग ने संघ के अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के समाधानार्थ जेनेवा प्रोटोकॉल की तैयारी में सहायता दी जिसे 1924 में संघ का निर्विरोध अनुमोदन मिला। किन्तु घन्ने में इसे भी प्रसफुपता का मुँह देवना पडा। फरवरी, 1924 के बाद में ही ग्रन्थायी मिश्रित आयोग ने काम करना बन्द कर दिया।

1925 में परिषद् ने सज्जीकरण या प्रारम्भिक आयोग (Preparatory Commission) की नियुक्ति की। 5 वर्ष तक निरन्तर प्रयत्न करने पर भी आयोग निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी मतभेदों को सुलझा नहीं सका। फिर भी दिसम्बर 1930 में आयोग ने निःशस्त्रीकरण की योजना का एक ग्रन्थायी प्रारूप-प्रस्ताव (Dummy Draft Convention) पास कराने में सफलता अजित की जिसमें अनेक उपयोगी व्यवस्थाएँ थी, यथा—वज्रट द्वारा स्वयं युद्ध सामग्री पर नियन्त्रण किया जाय, अनिवार्य सैनिक सेवा की अवधि घटायी जाय, रासायनिक एवं कीटाणु मुद्धों को रोजा जाय आदि। इस प्रस्ताव में प्रशिक्षित एवं मुरसिन सेनाओं पर नियन्त्रण, स्थल तथा जल सेनाओं के शस्त्रास्त्रों पर अवरोध वायुसेना की सामग्री के व्यव पर कोई प्रतिबन्ध नहीं मुभाया गया था। सज्जीकरण आयोग के प्रस्ताव का व्यावहारिक मूल्य बहुत कम था। फरवरी, 1932 में होने वाले निःशस्त्रीकरण सम्मेलन ने उसका उपयोग भी नहीं किया, तथापि आयोग के ध्येय का यह परिणाम अवश्य निकला कि निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी वे मूलभूत मतभेद सामने आ गये जिनका समर्थन सम्मेलन को करना पड़ता था।

सज्जीकरण आयोग के प्रस्ताव को मुख्य आधार मानकर जेनेवा में फरवरी, 1932 में निःशस्त्रीकरण सम्मेलन (Disarmament Conference) आयोजित किया गया। बुर्जुअियवश तत्कालीन परिस्थितियाँ इस अव्यधिक महत्वाकांक्षी शान्ति-प्रयास के अनुकूल नहीं थी। सम्मेलन की निःशस्त्रीकरण की दिशा में आगे बढ़ने के लिए विचार-विमर्श के दौरान अनेक नये मुद्दे प्रस्तुत किये गये। शीघ्र के अधीन एक पुलिस-शक्ति की रचना की निफारिश की गयी जिसका अवयवों पर एकाधिकार हो। आक्रामक को कठोरता से दण्ड देने एवं पंच निर्णय (Arbitration) को आवश्यक बनाने की बात कही गयी। किसी अन्तमुलके भ्रष्टे पर अन्तिम रूप से कानूनी निर्णय देने के लिए जोर दिया गया। फ्रान्स ने कहा था कि आक्रमणकारी हथियारों को राष्ट्रसंघ के अधीन कर देना चाहिए। किन्तु आक्रमणकारी हथियार (Offensive weapons) क्या हैं, इस पर उन लोगों में मतभेद बना रहा। इसी प्रकार जब लोगों पर विचार किया गया तो लोगों ने स्वीकार किया कि इनका रक्षा एवं आक्रमण दोनों के लिए उपयोग किया जा सकता था। किन्तु किममें इसका उपयोग किया जायगा, यह उनकी प्रभावशीलता (Effectiveness) पर निर्भर करता था।

अस्त्र-शस्त्र एवं मानव शक्ति के जितने भी रूपों पर विवाद हुआ उनमें सबसे अधिक सहमति रासायनिक एवं बायस्पतिक हथियारों के आक्रमणकारी प्रवृत्ति पर हो गयी। यह सम्मेलन अधिक सफलता प्राप्त नहीं कर सका। इसका

एक कारण तो यह था कि पश्चिमी देशों को मोविजत रुम की भावी विदेशी नीति के बारे में डर था । दूसरा, फ्रान्स व जर्मनी किसी भी बात पर एक मत नहीं हो सके थे । जर्मनी प्रसार की सन्धि के प्रतिबन्धों को मानने को तैयार नहीं था और इधर फ्रान्स उसे किसी भी कीमत पर बराबर का स्तर नहीं देने को बमर बंधे हुए था । साथ ही जर्मनी भी बराबर के स्तर से कम कुछ भी लेना नहीं चाहता था । दिसम्बर, 1932 में फ्रान्स ने जर्मनी को इस भर्त्स पर बराबर का स्तर देना स्वीकार कर दिया कि सामूहिक सुरक्षा पत्र द्वारा रक्षा का आश्वासन दिया जाय । मार्च, 1933 में रेम्से मैकडोनाल्ड (Ramsay MacDonald) द्वारा एक नयी योजना प्रस्तुत की गयी । किन्तु जर्मनी ने हिटलर द्वारा शासन-भत्ता को मनाने के बाद यह योजना कारणरही हो सकी । 14 अप्रैल, 1933 में जर्मनी ने सम्मेलन छोड़ने की घोषणा कर दी । उसके एक सप्ताह बाद ही उसने राष्ट्रमण्ड को भी छोड़ दिया । 16 मार्च, 1935 को जर्मनी ने वर्माख-सन्धि के निःशस्त्रीकरण से सम्बन्धित उपबन्धों को कुले रूप से प्रभावकारी घोषित कर दिया । इस घोषणा के साथ ही युद्ध के नवीन दृष्टियों को प्रदर्शित करने के लिए राष्ट्रमण्ड का पर्दा उठा । यूमेन के शब्दों में, "16 वर्ष के उदरान्न पराजय का घेरा बन्द कर दिया गया । राष्ट्रमण्ड द्वारा समार में निःशस्त्रीकरण के प्रयासों का आरम्भ जर्मनी के एक-पक्षीय निःशस्त्रीकरण में पुरु हुपा था और जर्मनी के एक-पक्षीय पुनःसंशोधन से इन प्रयासों का फल हो गया । यूरोप के सामूहिक बुद्धि मुरझा की प्राप्ति में सफल हो जाने के कारण, आत्मघात की तैयारियां में लगायी गयी ।"

संरक्षण व्यवस्था समाजा व्यवस्था सम्बन्धी कार्य

(Mandatory Functions of the League)

समाजा व्यवस्था सम्बन्धी कार्य सरक्षण व्यवस्था (Mandate system) के प्रस्तावित राष्ट्रसंघ पर यह उत्तरदायित्व डाला गया कि वह युद्धपूर्व जर्मनी साम्राज्य के उपनिवेशों और टर्की के खलीफा साम्राज्य के अरब प्रायद्वीप के निवासियों के बत्साण और उन्नति की व्यवस्था करे । अनुच्छेद 22 के अनुपासन में राष्ट्रसंघ ने अपने उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हुए प्राकृतिक प्रदेशों और उपनिवेशों का शासनाधिकार, वनडा के हितों को ध्यान में रक्ते हुए, विभिन्न देशों को मीपा । ये देश सरक्षण अधिकार का उपयोग राष्ट्रमण्ड की ओर से सरक्षक राज्यों (Mandatory States) के रूप में करने सके । इन्हें अपनी शासन-व्यवस्था की रिपोर्टें प्रतिवर्ष राष्ट्रसंघ को देनी पड़ती थी । सरक्षण-व्यवस्था के निरीक्षण के लिए राष्ट्रमण्ड (1920) ने एक स्थायी सरक्षण आयोग (Permanent Mandate Commission) की स्थापना किया जो सरक्षक राज्यों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों की जाच करता था, माचिदारों सुनता था और सरक्षक-व्यवस्था के बारे में परिषद् से आवश्यक निष्कारिण करता था । यूमेन की दृष्टि में सरक्षण-व्यवस्था "साम्राज्यवाद की दोहरी समस्या है—एक ओर तो निवासियों के हितों की रक्षा करना तथा दूसरी ओर साम्राज्य-निर्माणों को मान्य

रचना—के दृढ़तापूर्वक समाधान की सबसे अधिक मनोरंजक अन्तर्राष्ट्रीय चेष्टाओं में से थी।¹ सरक्षित अथवा मेण्डट शासन के अधीन 14 क्षेत्र थे जिनको ए. बी. सी. श्रेणियों में विभाजित किया गया। सरक्षक शक्तियों में फ्रान्स, ब्रिटेन, बेल्जियम, दक्षिण अफ्रीका, न्यूजीलैण्ड, आस्ट्रेलिया तथा जापान थे। सरक्षण-व्यवस्था का सर्वाधिक लाभ ब्रिटेन और फ्रान्स को मिला। राष्ट्रमण्डल मंत्रालय (Mandate) के सम्बन्ध में तीन प्रकार के निरीक्षणालयक या नियन्त्रणालयक अधिकार प्राप्त थे—

(1) सरक्षित राज्यों के सरक्षण में आये उपनिवेशों या प्रदेशों के सम्बन्ध में प्रतिवर्ष परिषद् को वार्षिक प्रतिवेदन भेजना पड़ता था।

(2) प्रत्येक सरक्षित के लिए सौंपे गये प्रदेश के शासन के सम्बन्ध में परिषद् निर्देश दे सकती थी।

(3) मरक्षक राज्यों के प्रतिवर्ष वार्षिक प्रतिवेदन की जांच राष्ट्रमण्डल द्वारा नियमित स्थायी सरक्षण आयोग करता था और तब अपनी सिफारिशों को परिषद् के सामने रखता था।

सरक्षण-व्यवस्था सिद्धान्त और व्यवहार में भिन्न थी, व्यवहार में यह व्यवस्था साम्राज्यवाद का एक नवीन रूप ही मिट्ट हुई। मरक्षक-प्रणाली मरक्षित प्रदेशों की भलाई के लिए स्थापित की गयी थी। लेकिन मरक्षित राज्यों ने उनका शासन अपने हितों की रक्षा के उद्देश्य से किया। ब्रिटेन ने ईराकियों की स्वतन्त्रता-प्राप्ति की महत्वाकांक्षाओं को कुचल दिया तथा फिलिस्तीन ने 'फूट डालो और राज्य करो' की नीति अपनायी। फ्रान्स ने सीरिया और लेबनान में राष्ट्रवाद का दमन किया। टोगोलैण्ड तथा कैमरून में भी जनता की इच्छा की व्यवहेतना की गयी। तृतीय श्रेणी के सरक्षित प्रदेशों में मरक्षक राज्यों ने 'मुक्त द्वार' (Open Door) नीति नहीं अपनायी। सरक्षित प्रदेशों के साथ सामान्य उपनिवेशों का सा व्यवहार किया गया। परिणामतः लगभग सभी विद्रोह और दंगे-फसाद होते रहे। वास्तव में मरक्षण-व्यवस्था गुप्त मन्त्रियों के अनुसार "पराजित सन्तु की औपनिवेशिक छूट की विजय के निमित्त एक पारदर्शी मात्र थी" जिसके कारण क्षेत्ररुज, जनमर्यादा, साधनों एवं सैनिक महत्व के स्थलों की दृष्टि में मुख्यतः ब्रिटेन और फ्रान्स के साम्राज्यों का बड़ा विस्तार हुआ। जापान को भी ऐसे प्रदेश मिले जिनमें उसकी नौमैनिक-शक्ति प्रशान्त महासागर की ओर आगे जा फँसी। फलस्वरूप अमेरिका भी अग्रभाविन नहीं रह गया और पश्चिमी प्रशान्त महासागर में अपनी स्थिति की रक्षा के लिए उसे प्रदेशों की ओर दबों की घनिष्ट महयोग देना पड़ा।

मरक्षण-पद्धति ने अपनी थोड़ी-सी अवधि में कुछ उपयोगिता प्रदर्शित की। स्थायी मरक्षण आयोग द्वारा स्थानीय जनता की बठिनाइयों को सुनमाने की चेष्टा की गयी तथा उनके सामाजिक एवं आर्थिक सुधार के लिए पथ उठाये गये।

स्थानीय जनता की वाचिकामो पर विचार किया गया और उन पर कुछ कार्यवाही की गयी। स्थानीय जनता की आकांक्षाएँ प्रकाश में आयीं और संसार उनसे कुछ परिचित हुआ। लेकिन कुछ मिलाकर संरक्षण-व्यवस्था साम्राज्यवादी धर्माचारों का प्रगट नहीं कर सकी। संरक्षण आयोग का कार्य पूर्ण परामर्शात्मक था और उसकी सूचना के श्रेय प्रपण्यता तथा अविश्वसनीय थे क्योंकि उसे संरक्षित प्रदेशों में जाने और वहाँ के निवासियों की शिकायतें सुनने का अधिकार नहीं था। अस्पष्ट और गहन वक्तव्यों की जांच के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी। 1933 में जासन ने राष्ट्रमण छोड़ दिया लेकिन उसके संरक्षण स्थापित रहे, मंत 1933 के बाद उसने जो भी वाचिक प्रतिवेदन भेजे वे एकदम प्रपूर्ण थे। 1938 में तो उसने प्रतिवेदन भेजना भी बंद कर दिया। लार्ड यालफोर ने ठीक ही लिखा है कि संरक्षण प्रथा, मिजेता राष्ट्रों द्वारा विजित प्रदेशों पर, अपनी प्रयुक्तता से स्वेच्छापूर्वक नगयी हुई मर्यादा थी। यह व्यवस्था व्यवहार में जनममूह और भू-प्रदेशों की अधिकारलिप्सा का एक खेल बन गयी थी जिसमें जानवरों और मोहरों की भाँति जनता तथा भूखण्डों की अवस्था-बदली चलती रही। संरक्षण-सिद्धांत के विरुद्ध संरक्षक राज्यों ने संरक्षित प्रदेशों में अपने सैनिक भेड़े बनाये। यह व्यवस्था इसलिए भी प्रभावशाली नहीं हो सकी कि संयुक्त राज्य अमेरिका ने इसको कार्यान्वित करने में भाग नहीं लिया, फिर भी यह स्वीकार करना होगा कि संरक्षण व्यवस्था में "एक नवीन विश्व-व्यवस्था के विचार की किरणें थीं।" इसने इतिहास में पहली बार दुस्ती-चित्र, संरक्षण और अधिकेशीयता के सिद्धान्तों (Principles of Trusteeship, Tutelage and Mandate) को अन्तर्राष्ट्रीय स्वीकृति प्रदान की गयी। विन्ती राइट ने अनुसार स्थायी संरक्षण आयोग ने संरक्षित प्रदेशों में औपनिवेशिक प्रशासन का मापदण्ड उपस्थित किया तथा औपनिवेशिक जन-समुदाय के लिए स्वराज्य एवं आत्मनिर्णय के उद्देश्य को जीवित रखा। इस व्यवस्था के मूल में छिपे साम्राज्य के बल पर साम्राज्य एवं शक्तियों ने कम से कम यह स्वीकार कर लिया कि विद्युते प्रदेशों के निवासियों का शासन उन प्रदेशों के निवासियों के हितों में किया जाना चाहिए। विश्व जानता है कि भ्रम से ही कानान्तर में ईराक, सीरिया, लेबनान आदि की स्वतन्त्रता प्राप्ति हो सकी। लियोनार्ड के अंश में "राष्ट्रसंघीय सुरक्षा की मान्य दुर्बलता के बावजूद एक स्पष्ट सुधार का प्रतिनिधित्व करती है।"

अल्पसंख्यकों की सुरक्षा (Protection of Minorities)

प्रथम महायुद्ध के बाद राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों की सुरक्षा के लिए शान्ति सम्मेलन ने अल्पसंख्यक सन्धियों का उपाय अपनाया जिसके अनुसार अल्पसंख्यकों के संरक्षण के लिए राष्ट्रों ने आपस में कुछ सन्धियों की और इन सन्धियों को कार्यान्वित करने का भार राष्ट्रसंघ को सौंपा। यूरोप के विभिन्न राष्ट्रों में बसने वाले लगभग 3 करोड़ अल्पसंख्यकों के हितों की सुरक्षा का भार राष्ट्रसंघ पर आया। तब और विभिन्न राज्यों के मध्य सम्मेलनों में यह उद्देश्य सन्निहित किया गया कि अल्पसंख्यकों के

जीवन और स्वतन्त्रता की रक्षा की जायेगी, उनके धर्म और विचार का आदर होगा बशर्ते कि वे सार्वजनिक शान्ति के लिए घानक न हों, उन्हें नागरिकता के अधिकार प्रदान किये जायेंगे अदालत में सब के साथ समान व्यवहार होगा, सब को समान सुविधायें दी जायेंगी तथा नौकरी के सुयोग प्रदान किये जायेंगे, उनकी शिक्षा-व्यवस्था उनकी अपनी ही भाषा में की जायेगी आदि। सन्धिकर्त्ता राष्ट्रों ने स्वीकार किया कि ये सिद्धान्त उनके उत्तरदायित्व होंगे और आगामी व्यवस्थापन तथा प्रशासकीय आदेश द्वारा परिवर्तित नहीं किये जायेंगे।

राष्ट्रसंघ ने अल्पसंख्यकों की व्यवस्था के निर्वाह के लिए त्रिम विधि की प्रणाली, वह दो परस्पर विरोधी सिद्धान्तों पर आधारित थी—पहला सिद्धान्त, अन्तर्राष्ट्रीय निरीक्षण एवं नियन्त्रण या और दूसरा राष्ट्रीय प्रभुमत्ता के प्रति सम्मान का। अतिशय सन्धियों में व्यवस्था थी कि समझौते का किसी बात पर उल्लंघन होने पर अल्पसंख्यक राष्ट्रसंघ की परिषद् के किसी सदस्य द्वारा परिषद् का ध्यान इस ओर आकर्षित करें।

विषम कठिनाइयों और परिस्थितियों के कारण राष्ट्रसंघ अल्पसंख्यकों के प्रति अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह नहीं कर पाया। अल्पसंख्यक सन्धियों में विमुक्त देश तो अल्पसंख्यकों के साथ बुरा व्यवहार करते थे किन्तु उन देशों में भी, जिनका सन्धियों में हाथ था, अल्पसंख्यकों को पूर्ण सरक्षण प्राप्त नहीं हुआ। परिषद् ने अल्पसंख्यकों के कुछ निवेदनों पर विचार किया और उनकी कुछ अनुविधाओं को दूर भी किया, परन्तु स्थायी एकरूपता लाने में वह असफल रही। परिषद् ने कभी भी किसी राज्य को आपत्तिजनक कार्यवाहियों के लिए शक्तिशाली तरीके से नहीं रोका। सन् 1928 में जर्मन प्रतिनिधि स्ट्रेमबान द्वारा बटु आलोचना की जाने के उपरान्त अल्पसंख्यकों सम्बन्धी राष्ट्रसंघ की नीति में कुछ परिवर्तन आया और 1929 में अल्पसंख्यकों के विवादों का अधिक क्षमता के साथ निपटारा करने के लिए एक अल्पसंख्यक समिति (Minorities Committee) बना दी गयी जिसमें परिषद् का सभापति और उसके द्वारा चुने हुए दोनो प्रतिनिधि होने थे। पर यह व्यवस्था भी प्रभावकारी सिद्ध नहीं हुई क्योंकि सभ के निर्णयानुसार, परिषद् ने अल्पसंख्यकों के विवादों से सम्बन्धित सरकारों पर अपने निर्णय घोषित करने के बल पर दोनों दलों में समझौता कराने का मार्ग प्रशस्त किया। सितम्बर, 1934 में पोलैंड के प्रतिनिधि ने राष्ट्रसंघ की सभा में स्पष्ट घोषणा कर दी कि यह अल्पसंख्यकों की रक्षा के लिए तब तक सहयोग नहीं देगा जब तक दूसरे सदस्य देश भी अपने यहां अल्पसंख्यकों की रक्षा का किसी प्रकार का दायित्व नहीं लेते। पोलैंड की देखा-देखी दूसरे राज्यों ने भी राष्ट्रसंघ को मद्द्गोष देना बन्द कर दिया। राष्ट्रसंघ जर्मन-नाज़ियों के अत्याचारों में यहूदियों को किसी भी प्रकार सुरक्षा प्रदान करने में असफल रहा। अपनी दोषपूर्ण व्यवस्था और शिथिल नीति के कारण वह न तो

प्रत्यक्षताओं को सुरक्षा का आश्वासन दे सका और न ही उन राज्यों को ही निर्देश दे पाया जो प्रत्यक्षताओं को सुरक्षा प्रदान करने के लिए कानूनबद्ध थे ।

आर्थिक तथा सामाजिक कार्य

(Economic and Social Functions of the League)

राष्ट्रसंघ प्रमुखतः एक राजनीतिक संस्था थी तथापि गैर राजनीतिक क्षेत्र में उसे अधिक महत्वपूर्ण सफलता मिली । संघ ने आर्थिक, सामाजिक आदि मानव-जीवन के लगभग सभी क्षेत्रों के अन्तर्राष्ट्रीय महत्व को ध्यान में रखते हुए कार्य किया और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग में एक नवीन युग का सूत्रपात किया । संघ के प्रयत्नों से विश्व-इतिहास में सम्भवतः पहली बार अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के आर्थिक एवं सामाजिक विषयों पर भी गम्भीर विचार विमर्श होने लगा ।

संघ ने युद्ध से जर्जर राज्यों को अर्थ-व्यवस्था को पुनः स्थापित करने का उत्तरदायित्व संभाला । इस दिशा में उसने विश्व के राष्ट्रों को प्रेरित किया कि वे स्वयं आर्थिक नीतियाँ अपनायें । संघ ने अनेक आर्थिक, वित्तीय समुदायों की स्थापना की जिसने आक्रांता एवं सत्त्वों के सकलन का कठिन कार्य पूरा करने के साथ ही नाना आर्थिक समस्याओं का महत्वपूर्ण और उपयोगी शोधकार्य किया । आर्थिक सकटग्रस्त देशों के पुनर्निर्माण के लिए संघ ने बहुमूल्य वित्तीय सहायता प्रदान की । आस्ट्रिया, हंगरी, बल्गेरिया, डेन्मार्क आदि के आर्थिक पुनर्निर्माण में राष्ट्रसंघ बड़ा सहायक सिद्ध हुआ । पुनर्निर्माण और शरणार्थियों को बसाने के क्षेत्र में भी राष्ट्रसंघ की उत्प्रेरक भूमिका रही । शरणार्थी-सहायता कार्य के लिए राष्ट्रसंघ ने एक अन्तर्राष्ट्रीय कार्यालय की स्थापना की जिसके निर्देशन में खालों रूसी, यूनानी और आर्मेनियन पुनः बसाये गये । राष्ट्रसंघ के प्रयत्नों से स्थापित यूनानी शरणार्थी बोर्ड ने यूनानी शरणार्थियों को बसाने का महत्वपूर्ण कार्य सफल किया और संघ ने इनके लिए यूनानी सरकार को दो सारी ऋण भी दिये ।

राष्ट्रसंघ ने बौद्धिक सहयोग की दिशा में भी गम्भीर पथ उठाया जिसका उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रीय वैज्ञानिकों, साहित्यकारों, कलाकारों, शिक्षकों आदि के पारस्परिक सम्बन्धों का विकास करके बौद्धिक दशा में प्रगति लाना था । संघ के उद्देश्य की मूल भावना यह थी कि मानसिक क्षेत्रों में राष्ट्रों के मध्य निकटतर एकता की स्थापना तथा स्पष्टतर ज्ञान-शक्ति के द्वारा शान्ति की सुरक्षा के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग में वृद्धि हो । बौद्धिक सहयोग के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय समिति भी स्थापित की गयी जिसके सदस्य विश्व के महान् बुद्धिजीवी थे । इसके अतिरिक्त संघ द्वारा पेरिस में 1926 में 'बौद्धिक-सहयोग-संस्थान' की भी स्थापना हुई । कुछ ही समय में इस संस्था, राष्ट्रसंघ की समिति तथा अन्य विशिष्ट अन्तर्राष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय समितियों ने पूर्णतः बौद्धिक सहयोग-संगठन का रूप धारण कर लिया जिसने अपने बौद्धिक कार्यक्षेत्रों द्वारा विश्व-शान्ति के प्रसार में योग दिया । परिवहन तथा संचार, स्वास्थ्य, नारी-वत्साय एवं बाल-वत्साय, मादक द्रव्यों पर नियन्त्रण, दासता एवं

बेरोजगारी, युद्ध-बन्धियों की रिहाई आदि के क्षेत्र में भी राष्ट्रसंघ ने उत्तेजनीय सफलताएँ प्राप्त की। अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग द्वारा जन-स्वास्थ्य की सुरक्षा को बढ़ावा देने के लिए राष्ट्रसंघ द्वारा 1923 में स्थायी स्वास्थ्य संगठन (Permanent Health Organization) स्थापित किया गया।

राष्ट्रसंघ का मूल्यांकन (Evaluation of the League)

राष्ट्रसंघ लगभग 20 वर्ष तक कार्यशील रहा, लेकिन उसका शान्ति स्थापित करने का महान् प्रयत्न सफल नहीं हो सका। गम्भीर प्रयत्नों के बावजूद संपन्न निःशस्त्रीकरण का अपना स्वप्न साकार नहीं कर सका। यह केवल कुछ छोटे विवादों का समाधान करने में ही सफल हुआ लेकिन उन बड़े और महत्वपूर्ण विवादों के हल में, जिनमें महाशक्तियाँ जलभी हुई थी, असमर्थ रहा। जिन कारणों से राष्ट्रसंघ अपने उत्तरदायित्वों का सफलतापूर्वक निर्वाह न कर सका, उनमें मुख्य इस प्रकार हैं—

(1) राष्ट्रसंघ सार्वभौमिक दृष्टि से बड़ा निर्बल था। अपने निर्णयों का पालन कराने के लिए उसके पास कोई अन्तर्राष्ट्रीय पुलिस प्रणाली नहीं थी। वह सदस्य राज्यों को बाधित करने की सामर्थ्य नहीं रखता था। किसी भी राज्य को अपराधी घोषित करने में परिषद् में सर्वसम्मति की उपलब्धि अत्यन्त कठिन थी और यदि किसी प्रकार ऐसा हो भी जाय तो भी कोई राष्ट्र इसकी अपेक्षा कर सकता था। संघ की कार्य-पद्धति इतनी जटिल और बिलम्बकारी थी कि विवाद प्रायः इतना लंबा खिंच जाता था कि आन्तारिक राष्ट्र के विरुद्ध प्रभावशाली कार्यवाही का समय ही समाप्त हो जाय। उदाहरणार्थ, मन्चूरिया-घटना के समय राष्ट्रसंघ का लिटन-प्रयोग जब चीन पहुँचा तब तक जापान सम्पूर्ण मन्चूरिया पर अपना प्राधिपत्य जमा चुका था। प्रसविदा का यह महत्वपूर्ण सैद्धान्तिक दोष था कि उसने युद्ध का वर्जन नहीं किया था बल्कि आन्तारिक और रक्षात्मक युद्ध का अन्तर प्रकट करते हुए रक्षात्मक युद्ध को वैध माना था। इस प्रकार युद्ध को प्रत्येक परिस्थिति में बुरा नहीं बताया गया था। अनुच्छेद 12, 13 और 15 के अन्तर्गत कुछ दशा में अन्तर हो सकता था। मार्ग्रेथो ने जीन-रे (Jean Ray) के शब्दों को दुहराते हुए लिखा है कि प्रसविदा के निर्माताओं की दृष्टि में अन्तर्राष्ट्रीय भगदोर को सुलभाने के लिए युद्ध ही एक सामान्य हल (Normal Solution) था। यदि राष्ट्रसंघ के सदस्य प्रसविदा के उपबन्धों को पूर्णतः कार्यान्वित करते तो उन्हें युद्धों को रोकने के लिए भी कुछ व्यवस्था करनी पड़ती और युद्धों को वैध बनाना पड़ता।¹

(2) संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा सदस्यता ग्रहण न करने से राष्ट्रसंघ अपने प्रबल समर्थक के सहयोग से बञ्चित हो गया। अमेरिका की पृथक्ता ने संघ की

1. Jean Ray : Quoted by Morgenthau in "Politics Among Nations", p. 442.

जीवन-शक्ति पर प्रत्यक्ष घोर परोक्ष रूप से बुरा प्रभाव डाला। संघ की सदस्यता अमेरिका पर लागू होने से प्रसविदा के अनुच्छेद 16 के अन्तर्गत धार्मिक प्रतिबन्धों से व्यवस्था महत्वपूर्ण नहीं रही क्योंकि अफराफी राज्य आवश्यक वस्तुओं का अमेरिका से सुगमतापूर्वक आयात कर सकता था। अमेरिका की वृषकता के कारण राष्ट्रसंघ के आदर्शवाद का प्रभाव मुर्का गया और सखीएँ राष्ट्रवाद बनपता गयीं। विश्व के एक महान् राष्ट्र द्वारा संघ का सदस्य न बनने से "घनुरत राज्यों" के सामने एक उदाहरण प्रस्तुत हो गया और वे अमेरिका का अनुमरण करते हुए राष्ट्रसंघ को छोड़ने लगे। राष्ट्रसंघ के समान एक विश्वव्यापी संगठन के क्षेत्र से नयी दुनिया का एक विशाल प्रदेश निरस्त गया, अतः संघ की सार्वभौमिकता को गभीर आघात पहुँचा। यदि अमेरिका संघ का सदस्य होना जो मंदूरिया तथा एक्सोनिआ पर जापानी आक्रमण निरस्त किया जा सकता था। अमेरिका द्वारा संघ का सदस्य न बनने से फ्रान्स की सुरक्षा के लिए दो नवी एंग्लो-अमेरिकन गारण्टी व्यर्थ हो गयी तथा सुरक्षा की खोज में पठ कर फ्रान्स यूरोप में गुट बन्धियों का जाल बुनने लगा जिससे राष्ट्रसंघ के सदस्यों घोर विश्व-शान्ति को मभीर आघात पहुँचा।

(3) स्वरूप संबंधों दुर्बलता भी राष्ट्रसंघ की विफलता का एक कारण बनी। संघ में यूरोपीय देशों का प्रभाव अधिक था जबकि विश्व के अन्य भागों के शक्तिशाली देशों को प्रतिनिधित्व नहीं मिला। विश्व-राजनैति में गैर-यूरोपीय देशों के बढ़ते हुए प्रभाव की अवहेलना करके कोई भी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था सफल होने की आशा नहीं कर सकती थी। अमेरिका प्रारंभ में ही संघ का सदस्य नहीं बना और रूस तथा जर्मनी को संघ का सदस्य बनाने योग्य नहीं समझा गया। जर्मनी की काफी वर्षों बाद 1926 में और रूस को 1934 में सदस्यता दी गयी लेकिन वे क्रमशः 1933 एवं 1939 में संघ से वृषक हो गये। आदीन, कोस्टारिका, इटली आदि अनेक राष्ट्र एक-एक करके संघ से प्रलग हो गये। इस प्रकार संघ के आन्तरिक जीवन में ऐसा कोई भी अवसर नहीं आया जब संघ को सम्पूर्ण विश्व का प्रतिनिधि कहते हुए अपना विश्व की सभी महाशक्तियाँ समस्त राज्यों के रूप में इसमें एक साथ बँठी हों। संघ हमेशा कुछ विशिष्ट राष्ट्रों का गुट बना रहा और उस पर वे आरोप लगाये जाते रहे कि वह "विजेताओं का संघ", "सन्देश्यस्त राष्ट्रों का संगठन" अथवा "रूस के विरुद्ध पश्चिम का पड़वन्" है। राष्ट्रसंघ जैसी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था के लिए सर्वव्यापकता की यही उसकी प्रसफलता का बीज था।

(4) राष्ट्रसंघ के लिए बर्साव की सन्धि से जन्म लेना अभिशाप सिद्ध हुआ। "बदनाम मां की इस सम्मानित बेटी" को पराजित-राष्ट्र विजेता-राष्ट्रों द्वारा अपने स्वार्थ-निष्ठ करने का मन्त्र समझते रहे। पराजित राष्ट्रों को बर्साव-मन्धि की जो सजा दी गयी वह सीमा से अधिक थी, अतः उसके अनुसन्ध के प्रति पराजित राष्ट्रों का भी लगाव नहीं हो सकता था। पुनश्च, राष्ट्रसंघ के प्रमुख संस्थापक विस्मन ने व्यवस्था दी थी कि आवश्यकता पड़े पर संघ सन्धियों में सहयोग न करे लेकिन पास

के नेतृत्व में एक गुट-विरोध में सभी राष्ट्रों ने शान्ति-सन्धि में किसी भी संशोधन का तीव्र विरोध किया। परिणाम यह हुआ कि सघ सन्धियों में कोई संशोधन नहीं कर पाया और उसने विश्व के अनेक राष्ट्रों की निगाहों में स्वयम् को वर्माय-व्यवस्था में बाधक रहने वाला संगठन सिद्ध कर दिया।

(5) पोपकारे और मिलरेण्ड के नेतृत्व में फ्रान्स के राष्ट्रीय गुट ने 1918 से 1924 के बीच जर्मनी के साथ कठोर व्यवहार करके इसके घात-सम्मान को गहरा बना पड़ा। फ्रान्स के नेताओं ने विस्मय के बदविह्वल का अनुसरण किया। 1924 से 1930 तक स्ट्रेसमान, ब्राइड तथा चैंबरलैन ने दोनों देशों में सद्भावना का वातावरण बनाने का प्रयत्न किया, लेकिन वास्तविक मैत्री स्थापित नहीं हो सकी। जी. पी. गूच के अनुसार "मित्रता की नींव टूट नहीं थी"। लोकमनों समझौता करने में विलंब किया गया और अन्त में अन्य आवश्यक पक्ष नहीं उठाये गये। युद्ध के बाद सभी मरे नहीं थे।"²

(6) राष्ट्रमण की मध्य महाशक्तियों ने अनुच्छेद 10, 11, 15 और 16 के अन्तर्गत लगाये गये उत्तरदायित्वों की स्थापना नहीं की। उन्होंने अपनी पोपणों में भले ही शान्ति की दुहाई दी हो, पर व्यावहारिक रूप से शान्ति की स्थापना के लिए कोई सक्रिय पक्ष नहीं उठाया गया। प्रमविदा का उत्सर्जन करने वाले राष्ट्रों के विरुद्ध धार्मिक बहिष्कार की नीति निरन्तर अग्रसारणीत सिद्ध हुई। फ्रान्स व ब्रिटेन ने इस गुप्त समझौते पर आधारित किया कि इटली को जर्मनी के साथ मिलाने से रोकने के लिए उचित यही है कि गुसोतिनी के मास्त्राय-निर्माण के प्रयत्नों में प्रमावशाली बाधा न डाली जाय। जापान ने अनेक बाधित और अनुचित कार्यवाहियों से यह प्रकट कर दिया कि वह राष्ट्रमण के सिद्धान्तों को टालने की तैयारी नहीं था। प्रमुख सदस्य राष्ट्रों की सिद्धान्तहीनता और राष्ट्रमण में व्यावहारिक अनास्था का परिणाम यह हुआ कि जेनेवा की मील के पत्थर पर एरियाना पार्क में निर्मित भव्य प्रासाद (राष्ट्रमण) शीघ्र ही सुन्दर समाधि-स्थल बन गया।

(7) सघ के सदस्य राष्ट्रों ने "अपनी-अपनी इफनी, अपना-अपना राय" वाली बहावत चरितार्थ की। सकीर्ण राष्ट्रीय हितों के नाम पर विश्वशान्ति की व्यवस्था और सुरक्षा का गला घोट दिया गया। ब्रिटेन और फ्रान्स की नीतियों में भारी मतभेद रहा तथा जर्मनी की चालें सफल होती चली गयी और सघ के हाथों को कमजोर बनाती गयी। फ्रान्स राष्ट्रमण को जर्मनी से सुरक्षा पाने की माध्यम समझता चला और ब्रिटेन ने अपने व्यापारिक स्वार्थों के कारण जर्मनी के प्रति मुद्रा तथा उदारनीति अपनायी। जर्मनी को सघ के कार्यों और सन्धियों में कभी कोई भास्पा नहीं रही। इटली की दृष्टि में राष्ट्रमण धाँवों का वह बाँटा था जो सम्पूर्ण में जर्मन स्थापित करने में सहयोगी नहीं हो सकता था। इटली ने जर्मनी को उबसाया ताकि वह फ्रान्स और उसके पूर्वीय मित्रों को कमजोर कर सके। बाद

ने उसने जर्मनी से बड़ी काम लिया जो कि जर्मनी रुस से लेता था। सोवियत नेताओं की दृष्टि में "राष्ट्रसंघ पितृनी शताब्दी में सबसे निर्मल और चोरी की बनायी हुई" की उपज" ही बना रहा और पश्चिमी देशों द्वारा भी उसका बुरी तरह विरोध किया जाता रहा। हिटलर के उदय से प्रभावित होकर 1934 में वह राष्ट्रसंघ का सदस्य बन गया किन्तु तब भी पश्चिमी राष्ट्रों ने उस पर विश्वास नहीं किया। युद्धोत्तर शान्ति-सन्धिओं ने जापान को नीचा दिखाया अतः प्रतिक्रिया स्वल्प चाहता था कि मुद्दरपूर्व में वह एक महान् शक्ति बन जाय। संयुक्त राज्य अमेरिका को अमेरिकन मोलार्ब में सय के प्रभाव का तनिक भी विस्तार मह्य नहीं था।

स्पष्ट है कि सय के सम्बन्ध में सभी बड़ी शक्तियों ने विभिन्न दृष्टिकोण बने रहे और जहाँ कहीं उनके हितों का सय के सिद्धान्तों से विरोध हुआ वे सय के सिद्धान्तों को तिलान्जलि देते रहे। छोटे राष्ट्रों के पास बड़े राष्ट्रों का अनुसरण करने के अलावा दूसरा विकल्प नहीं था। उन परिस्थितियों में राष्ट्रसंघ द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था और शान्ति स्थापित करने में असमर्थ रहना सर्वथा स्वाभाविक था। मार्गोन्धों के अनुसार संप्रभु राष्ट्र नैतिकता और नीतियों को राष्ट्रसंघ के नैतिक और राजनीतिक मूल्यों के ऊपर कामय रख सकते थे।

(8) सन् 1930 की महान् आर्थिक मंदी ने राष्ट्रसंघ को अप्रत्यक्ष क्षति पहुंचायी। इसके फलस्वरूप सभ्य सभ्य देशों में आर्थिक राष्ट्रवाद की शक्तिया प्रबल हो गयीं। इसने जर्मनी के नाजीवाद और जापान के सैनिकवाद को विकसित किया। शक्तों की होड़ लग गयी। सामूहिक सुरक्षा चाहत हो गयी, अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था की नींव ढह गयी और आक्रमणों की संख्या बढ़ने लगी। आर्थिक संकट के फलस्वरूप रुम के प्रति पाश्चात्य शक्तियों की संख्या में वृद्धि होने लगी। साम्यवादी विचार विकसित हुए और पश्चिमी मित्र-रुस के प्रत्येक विरोधी को अपना मित्र मानने लगे। फलस्वरूप तुष्टीकरण की नीति को बल मिला और हस्तक्षेप की नीति में आक्रमण को सहारा दिया।

(9) राष्ट्रसंघ की स्थापना इस विश्वास पर की गई थी कि इसके सभी सदस्य शान्ति, स्वतन्त्रता और प्रजातन्त्रवाद के प्रेमी हों गये, लेकिन 1922 में इटली और 1930 के बाद जर्मनी, स्पेन, पुर्तगाल तथा अनेक यूरोपीय देशों में अधिनायकवादी सरकारें सत्तारुढ़ हो गयीं। हिटलर और मुसोलिनी जैसे शासक "तुह और मोहे" की नीति में विश्वास करते थे, अतः उन्होंने राष्ट्रसंघ को पंगु बना दिया।

(10) अन्तर्राष्ट्रीयता के विचारों ने राष्ट्रसंघ की विफलता के कारण से ही बीज बो दिये। प्रत्येक राज्य अपने को संप्रभु समझते हुए अपनी इच्छानुसार कार्य करने में स्वयं को स्वतन्त्र मानता था। इस प्रकार राष्ट्रसंघ "संप्रभु राज्यों का समूह" था, जिसमें कोई भी सदस्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और व्यवस्था के लिए अपनी प्रभुता

पर किसी भी प्रकार का प्रकुश लगाने को तैयार नहीं था।" राज्यों का यह दृष्टिकोण संघ के अन्तर्राष्ट्रीय कार्यों के प्रति सौधातिक था।

उपयुक्त कारणों से राष्ट्रसंघ युद्धों के निवारण और शान्ति की स्थापना में सफल नहीं हो सका। शस्त्रों के अम्बार जुट गये और 1939 में दूसरे महायुद्ध का विस्फोट हो गया। तथापि यह असफलता वास्तव में राष्ट्रसंघ की असफलता न होकर सदस्य राज्यों की असफलता थी।¹ सदस्य राज्यों ने उन प्रादर्शों और सिद्धान्तों पर कार्य नहीं किया जो प्रसविदा में निहित थे। कोई भी संस्था सदस्य राज्यों के सहयोग पर निर्भर करती है और जब सदस्यो द्वारा ही सस्था ठुकरा दी जाने लगी तो सस्था के जीवन की आशा ही बचा की जा सकती है ? पर असफलता के बावजूद इसमें कोई संदेह नहीं कि संघ ने अपने आप को ऐतिहासिक महत्व की एक महान् सस्था प्रमाणित किया। उसने विश्व को सहयोग और सह्यस्तिस्व का प्रभावशाली पाठ पढ़ाया। उसने एक ऐसी प्रगतिशीलता प्रदान की जहाँ दोनों प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय विचारों और कार्यों की परीक्षा की जा सके। जेनेवा के एरियाना शर्क में समय-समय पर अन्तर्राष्ट्रीय बैठकों द्वारा राष्ट्रसंघ ने अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं और विवादों पर प्रकाश डाला। शान्तिपूर्ण तरीकों से उन्हें सुलझाने का प्रयत्न किया, विशेषज्ञों की सलाह से अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों और प्राधिक तथा सामाजिक समस्याओं को हल किया, अनेक भयानक रोगों के कारणों की जाँच करवा के आरोग्य का साधन निकाला और बौद्धिक विकास के लिए मूल्यवान सिफारिशों की। हमारी सम्मता से राष्ट्रसंघ की सबसे बड़ी देन यह मिली कि अन्तर्राष्ट्रीय कानून को समुचित ढंग से नियम-बद्ध किया गया। राष्ट्रसंघ के अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय ने कानूनी विवादों से बड़ी कुशलता से सुलझाया। संघ ने अनेक रूपों के पुरातन कूटनीतिक तरीकों से बदला। राष्ट्रसंघ की विकसता भी मानव-जाति के लिए बड़ी सामदायिक सिद्ध हुई। उसने जो बहुमूल्य अनुभव प्राप्त किया और विश्व ने समुक्त राष्ट्र संघ के रूप में उन अनुभव का पूरा लाभ उठाया।

गैर-राजनीतिक कार्यों में संघ ने आशातीत सफलता प्राप्त की और विश्व में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग तथा प्रचार में उसे अपूर्व सफलता मिली। पोटर (P. B. Potter) ने सत्य ही लिखा है कि—“भूतकाल के अन्य अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों ने जो कुछ किया यदि उसे माना जाय तो संघ का कार्य, यहाँ तक कि सुरक्षा के क्षेत्र में भी उच्च स्तर का था। वास्तव में बहुत छोड़े उन्नत विशेषता वाले और सीमा प्रतिनिधि को छोड़कर यह अन्य सभी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था से ऊँचा था।”²

1. *Pitman B. Potter : op. cit.*, p. 253-54.

2. *Ibid.*, p. 252.

राष्ट्रसंघ एवं संयुक्त राष्ट्रसंघ— निरन्तरताएं तथा अनिरन्तरताएं

(THE LEAGUE AND THE U. N.—
CONTINUITIES AND DISCONTINUITIES)

राष्ट्रसंघ का हम विस्तार से विवेचन कर चुके हैं और संयुक्त राष्ट्रसंघ का विशद विवेचन अग्रिम अध्याय में किया गया है। यहाँ इस प्रसंग में यह देलना ठीक होगा कि संयुक्त राष्ट्रसंघ को अपनी पूर्ववर्ती अन्तर्राष्ट्रीय संस्था से विरासत में क्या मिला और वह किस रूप में आज राष्ट्रसंघ का भगता कदम सिद्ध हो रहा है अथवा दूसरे शब्दों में राष्ट्रसंघ और संयुक्त राष्ट्रसंघ में क्या समानताएं (निरन्तरताएं) और भिन्नताएं (अनिरन्तरताएं) हैं।

समानताएं अथवा निरन्तरताएं
(Continuities)

पामर एवं परकिन्स के अनुसार राष्ट्रसंघसे बहुत सी बातें संयुक्त राष्ट्रसंघ को एक प्रकार से विरासत में मिली हैं अर्थात् वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय संस्था की प्रकृति बहुत कुछ अपने पूर्वगामी संगठन से मिलती-जुलती है। गहन विश्लेषण से दोनो ही संस्थाओं में कतिपय क्षेत्रों में जो समानताएं परिलक्षित होती हैं वे कुछ इस प्रकार हैं—

(1) राष्ट्रसंघ के समान ही संयुक्त राष्ट्रसंघ का जन्म अन्तर्राष्ट्रीय जगत में संघर्ष और झुझावों के मध्य हुआ तथा उत्तराधिकार में अपने पूर्वगामी संगठन की भाँति ही उसे भी युद्धपूर्वक विश्व की जटिल राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक समस्याएँ प्राप्त हुईं जिनकी काली छाया से वह अभी भी पूर्ण मुक्त नहीं हो सका है।

(2) राष्ट्रसंघ के समान ही संयुक्त राष्ट्रसंघ में भी अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के क्षेत्र में शक्ति-प्रयोग के अधिकार की कुछ परिधीमाओं को छोड़कर सभी राष्ट्र अपनी दृष्टानुसार कुछ भी कार्य करने में वैधानिक दृष्टि से स्वतन्त्र हैं। वर्तमान

विश्व-संस्था की स्थापना भी, पूर्वगामी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था की भाँति ही, प्रमुक्त-पन्न राष्ट्रों में सीमित अधिकार सभ्यता सङ्गठन के रूप में हुई है। संयुक्त राष्ट्रों ने भी, नीति की तरह ही, राज्यों में सम्प्रभुता का आदर करना स्वीकार किया और सिद्धान्त रूप में प्रत्येक देश के मत को बराबर का महत्व प्रदान करने का मान्यता दी है।

(3) मूल रूप से दोनों ही संस्थाओं की स्थापना के समय विजेता राष्ट्रों ने पराजित राष्ट्रों को छोड़ दिया था। जब राष्ट्रसंघ की स्थापना हुई तो उसी सदस्य मर्यादा विजेता राष्ट्रों तक ही सीमित रही थी और संयुक्त राष्ट्रसंघ की स्थापना के समय 51 राष्ट्र थे।

(4) सुरचनात्मक दृष्टि से भी संयुक्त राष्ट्रसंघ के सचिवालय और परिषद् में सींग में प्राथम्यजनक समानता दिखायी दी है। संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्रधान तथा सहायक धर्मों का निर्माण करते समय राष्ट्रसंघ के सङ्गठन से बहुत कुछ प्रेरणा मिली है। यह कहा जा सकता है कि उसने राष्ट्रसंघ में घोषा सुधार करने के बाद नए धरणा लिया है। संयुक्त राष्ट्रसंघ की महासभा, सुरक्षा परिषद्, और अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय तथा सचिवालय राष्ट्रसंघ की सभा, परिषद्, स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय तथा सचिवालय के अनुरूप हैं। जहाँ तक गैर-राजनीतिक कार्यों का सम्बन्ध है राष्ट्रसंघ की भाँति संयुक्त राष्ट्रसंघ के विभिन्न सहायक धर्म भी अन्तर्राष्ट्रीय शांति की गरीबी, बीमारी, भुलमारी, अज्ञानता, अज्ञान आदि से मुक्ति दिलाकर सामाजिक, सांस्कृतिक तथा वैज्ञानिक विकास करना चाहते हैं।

(5) राष्ट्रसंघ के समान ही संयुक्त राष्ट्रसंघ की परिषद् में सम्पन्न वर की जमाना रखने की व्यवस्था की गयी है और व्यवहार तथा दायित्व, निर्णय की निष्कारिता में अन्तर रखा गया है। राष्ट्रसंघ के समान ही वर्तमान विश्व-संघों में भी समस्त विवादों के निर्णयों का सर्वोत्तम उपाय परस्पर वार्तालाप और समझौता माना गया है। दूसरे शब्दों में संयुक्त राष्ट्रसंघ भी अपने पूर्वज की भाँति परस्पर विचार-विमर्श तथा वार्तालाप के बाद ही किसी निर्णय पर आता है।

(6) राष्ट्रसंघ के समान ही संयुक्त राष्ट्रसंघ की प्रकृति भी कुछ इस भाँति की है कि अपने सदस्यों के सन्निध्य सहयोग के बिना सफलतापूर्वक अपने धर्मों को प्राप्त नहीं कर सकता। सदस्यों के सहयोग के अभाव में राष्ट्रसंघ समाप्त गया और यदि संयुक्त राष्ट्रसंघ को इस भविष्य से दूर रखना है तो इसके दो और बड़े, निर्बल और मजबूत सभी सदस्यों को इसे सहयोग देना होगा।

(7) संयुक्त राष्ट्रसंघ की न्याय-व्यवस्था राष्ट्रसंघ की संरक्षण-व्यवस्था (Mandate System) का विकसित और श्रेष्ठतर रूप है तथा संरक्षण धर्म में उल्लेख व्यवस्था के समान है। यह "श्वेत जातियों के भार" (White men's burden) के साम्राज्यवाद सिद्धान्तों एवं धारमनिर्णय और स्वशासन के साम्राज्यवाद विरोधी सिद्धान्तों के मध्य एक मध्यमता है, तथापि यह अवश्य है कि इसका साम्राज्य

विरोधी पक्ष मँडेट व्यवस्था की अपेक्षा अधिक प्रबल है। 19वीं शताब्दी के उपनिवेशवाद की तुलना में राष्ट्रसंघ की मँडेट व्यवस्था एक थोड़ा कदम भी, क्योंकि इसके अन्तर्गत राजनीतिक एवं आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हुए प्रदेशों पर अन्तर्राष्ट्रीय देख-भाल एवं नियंत्रण की बात सिद्धान्ततः स्वीकार कर ली गयी थी। द्वितीय महायुद्ध के बाद संयुक्त राष्ट्रसंघ में पुनः इसी सिद्धान्त के आधार पर न्याय-व्यवस्था की आयात-शिला स्थापित की गयी और ऐसा करने समय राजनीतिज्ञों ने पुरानी मँडेट-व्यवस्था की ग़ुटियों को विशेष रूप से ध्यान में रखा।

(8) यद्यपि नवीन सत्ता-सिद्धान्त रूप में, संप्रभु-राज्यों का एक सप है, तथापि राष्ट्रसंघ की यह परम्परा कायम रही कि ऐसी अनेक तात्ताओं को भी, 'जो संप्रभु राज्य' के तकनीकी स्तर पर लगी नहीं उतरती थी, संयुक्त राष्ट्रसंघ का प्रारम्भिक सदस्य स्वीकार किया गया।

(9) राष्ट्रमंथ में प्रारम्भ से अन्त तक रिक्त स्थानों की समस्या (The problem of empty chairs) बनी रही थी और वर्तमान संयुक्त राष्ट्रसंघ तथा इसके विशिष्ट समिकरण भी न्यूनाधिक रूप में इस समस्या से प्रभावित हैं। सर्वाधिक महत्वपूर्ण और निराशाकारी अन्तर्राष्ट्रीय उद्देश्यों की पूर्ति की दृष्टि से संयुक्त राष्ट्रसंघ में साल चीन की अनुपस्थिति बहुत कुछ उसी प्रकार छटकने वाली है जिस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका की अनुपस्थिति राष्ट्रसंघ में छटकती रही। विश्व के और भी कुछ महत्वपूर्ण राष्ट्र, इस या उस महाशक्ति की झड़नेवाजी के कारण, अभी तक विश्व-संस्था के सदस्य नहीं बन सके हैं।

(10) वर्तमान संयुक्त राष्ट्रसंघ, राष्ट्रसंघ के समान शक्तियों के गुटों में प्रभावित रहा है। राष्ट्रसंघ फ्रांस और जर्मनी के पारस्परिक द्वेष के कारण असफल हुआ तो संयुक्त राष्ट्रसंघ की असफलता का टीका अमेरिका और दूसरी ऐसी महाशक्तियों के माथे लगा। इस कथन में कोई प्रतिशयोक्ति नहीं है कि दोनों अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में मित्र राष्ट्री का बहुमत रहा है। नानी-वाद एवं फासी-वाद के विरुद्ध मित्र-शक्तियां राष्ट्रसंघ के समय एकत्र थीं और संयुक्त राष्ट्रसंघ में ये शक्तियां साम्यवाद के विरुद्ध एकत्रित हैं।

इन्हीं सब कारणों से अनेक विद्वान संयुक्त राष्ट्रसंघ की राष्ट्रसंघ का संशोधित और परिवर्धित संस्करण मानते हैं। सत्य प्रो. शूमेर ने तो यहाँ तक लिख दिया है कि "संयुक्त राष्ट्रसंघ एक नये परिवेश में राष्ट्रसंघ ही है।"

भिन्नताएं (अनिरन्तरताएं)
(Discontinuities)

संयुक्त राष्ट्रमंथ के निर्माताओं ने राष्ट्रसंघ की दुर्बलताओं और कमियों के परिणामों तथा अनुभवों से साहज उठाकर नवीन अन्तर्राष्ट्रीय संस्था की उनकी पुनर्प्राप्ति से बचाने का प्रयास किया, यतः यह स्वाभाविक था कि संयुक्त राष्ट्रसंघ

अनेक क्षेत्रों और व्यवस्थाओं में अपने पूर्ववर्ती संगठन से भिन्न है। क्लाइड ईग्ल्टन के अनुसार, "यद्यपि दोनों संस्थाओं के बनावट और ढांचे में एकरूपता है फिर भी उन उद्देश्यों में मौलिक भेद है जिनको जोड़ कर यह कहा जा सकता है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ विचार और प्रवृत्ति में राष्ट्रसंघ से बिल्कुल भिन्न है।" दोनों संस्थाओं में जो अन्तर है उन्हें इस प्रकार स्पष्ट किया जा सकता है—

(1) राष्ट्रसंघ बहुत कुछ विजेता राष्ट्रों की संस्था के रूप में विख्यात रहा क्योंकि उसका मुख्य कार्य युद्धोत्तर शान्ति-सन्धियों को त्रिपल्वित करना था और उसका प्रसविदा भी वर्साय-सन्धि का एक अंग था। संयुक्त राष्ट्रसंघ ने कोई भी आरोप विरामत में ग्रहण नहीं किया है। उसका सम्बन्ध पराजित राष्ट्रों पर बोपी गयी किसी सन्धि से नहीं है। उसका सम्बन्ध विजयी शक्तियों के शोषण और दमन को बनाये रखना न होकर उसे यथासम्भव कम घयवा ममाप्त कर देना है। संयुक्त राष्ट्रसंघ का नाम भी अपने आप में अधिक प्रभावशाली और प्रशंसनीय है जिसमें राष्ट्रों के उत्तरोत्तर अधिक घनिष्ठ सम्पर्क में आने की संभावना अभिव्यक्त होती है।

(2) राष्ट्रसंघ के प्रसविदा की प्रस्तावना में केवल अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा का उल्लेख था। प्रसविदा के प्रारम्भिक शब्द थे—“महान् संविदाकार राष्ट्रसंघ के प्रसविदा की स्वीकार करते हुए” संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर की प्रस्तावना में शान्ति और सुरक्षा के अतिरिक्त वही, प्राथमिक एवं सांस्कृतिक बातों का भी उल्लेख है तथा प्रस्तावना के ये शब्द “हम संयुक्त राष्ट्रों के लोग” अधिक महत्वपूर्ण हैं। इन शब्दों से आभास होता है कि वर्तमान विश्व-संस्था का/निर्माण किसी राष्ट्र विशेष ने नहीं किया है। यह अधिक प्रजातान्त्रिक और प्रगतिशील भावना का द्योतक है।

(3) राष्ट्रसंघ की अपेक्षा संयुक्त राष्ट्रसंघ का संगठन अधिक व्यापक है। राष्ट्रसंघ के प्रमुख अंग केवल सभा, परिषद् और सचिवालय थे जबकि वर्तमान संस्था के प्रमुख अंग महासभा, सुरक्षा परिषद्, अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय, आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् तथा सचिवालय हैं। इनमें आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् पूर्णतः नवीन है जिसकी स्थापना इस तथ्य को ध्यान में रखकर की गयी है कि आर्थिक एवं सामाजिक न्याय के बिना विश्व-शान्ति की स्थापना नहीं हो सकती। राष्ट्रसंघ का कार्य प्रधान रूप से राजनीतिक क्षेत्र तक सीमित था। जबकि संयुक्त राष्ट्रसंघ के आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं मानवीय कार्य तथा ऐसे ही अन्य विषय भी अपेक्षाकृत बहुत अधिक महत्वपूर्ण हैं। नवीन संगठन में मानव-व्यक्तित्व के विकास और व्यक्तियों के मानव-अधिकारों के संरक्षण के महत्व को समझा गया है। इसके विभिन्न संगठन, जैसे अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष, विश्व स्वास्थ्य संगठन, यूनेस्को आदि मानव जाति की आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक एकता की वृद्धि के लिए

प्रयत्नशील है। यूनेस्को के संविधान की भूमिका में लिखा गया है, "चूंकि युद्ध पहले मनुष्यों के मन में उत्पन्न होता है अतः शान्ति की आधारशिलाएं मनुष्यों के मन में स्थापित की जानी चाहिए।" संस्था के कार्य-क्षेत्र के प्रतिबन्धात्मक होने के साथ-साथ यह रचनात्मक भी बनी है। ऐसे संगठन का राष्ट्रसंघ में सर्वथा प्रभाव था।

(4) संयुक्त राष्ट्रसंघ की सभा और परिषद् के कार्य की अपेक्षा अधिक स्पष्ट विभाजन है। राष्ट्रसंघ में इन दोनों के कार्यों के बारे में अनिश्चय और सन्देह विद्यमान थे अतः सभा की स्थिति अन्त तक बड़ी दुर्बल रही। पर वर्तमान संघ के चार्टर में इस प्रकार की दुर्बलता के प्रति सावधानी बरती गयी है। अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने का कार्य सुरक्षा परिषद् का विषय है। सुरक्षा परिषद् का कार्य क्षेत्र राष्ट्रसंघ की परिषद् की अपेक्षा मर्यादित होते हुए भी मुस्पष्ट है। राष्ट्रसंघ की परिषद् सभी प्रकार के विषयों पर विचार कर सकती थी जबकि वर्तमान सुरक्षा परिषद् का उत्तरदायित्व केवल अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व सुरक्षा की स्थापना है। इसके बावजूद वर्तमान सुरक्षा परिषद् अधिक शक्तिशाली है क्योंकि उसके निर्णयों का पालन सदस्यों के लिए बाध्य है। 1950 में पारित, "शान्ति के लिए एकता का प्रस्ताव" (Unity for Peace Resolution) द्वारा महासभा को शान्ति-रक्षा का कार्य मिल गया है, लेकिन वह इसे समी करती है जब सुरक्षा परिषद् किसी महत्वपूर्ण विषय पर कार्यवाही करने में निपेधाधिकार के कारण विफल हो जाय और इस प्रकार विषय-शान्ति भंग होने की आशंका पैदा हो जाय। तथापि इस स्थिति में भी महासभा सम्बन्धित प्रश्न पर विचार, विवाद और सिफारिश ही कर सकती है क्योंकि कार्यवाही करने का अधिकार केवल सुरक्षा परिषद् को ही है। सुरक्षा परिषद् के पास वास्तविक शक्ति है तथा उसके संगठन एवं व्यवहार में अनेक नियमों ने उसे महत्वपूर्ण सस्था बना दिया है। सदस्य राज्यों द्वारा प्राप्त सहायता से वह सशस्त्र सेना का उपयोग कर सकती है।

(5) दोनों विश्व-संस्थाओं में एक अन्तर इनके प्रयोगों के अधिवेशनों और उनके मतदान पद्धति में है। राष्ट्रसंघ की परिषद् और सभा के अधिवेशन प्रति अल्पकालीन होते थे। परिषद् वर्ष भर में तीन या चार बार सम्मेलित होती थी और उसके अधिवेशन भी वर्ष में केवल दो बार होते थे। इसके विपरीत वर्तमान संगठन के सुरक्षा परिषद् की बैठक 14 दिन में एक बार अवश्य होती है। यह संघ की निरन्तर बने रहने वाली कार्यकारिणी है। इसके सदस्य राष्ट्रों के एक-एक प्रतिनिधि सभा के कार्यालय में सदैव पहुंचते रहते हैं। इस प्रकार यह हमेशा क्रियाशील रहती है। सत्र-काल में सुरक्षा परिषद् की आवश्यक बैठकें अविलम्ब बुलाई जा सकती हैं। राष्ट्रसंघ में कोई ऐसी व्यवस्था नहीं थी, ऐसा कोई प्रावधान नहीं था कि परिषद् के सदस्य राष्ट्रों के प्रतिनिधि प्रधान कार्यालय में सदैव पहुंचते रहे। इसके अतिरिक्त राष्ट्रसंघ की सभा की तुलना में वर्तमान महासभा के अधिवेशन महीनों चलते रहते हैं। आवश्यकता

पडने पर विशेष अधिवेशन भी आमन्त्रित किये जा सकते हैं। संयुक्त राष्ट्रमण्डल के अन्य अंगों के अधिवेशन भी वर्ष में दो या तीन बार होते हैं, जो लगभग 5 या 11 सप्ताह तक चलते हैं। इतना ही नहीं, आयोग की बैठकें भी लगभग सप्ताह पर्यन्त चलती हैं।

राष्ट्रमण्डल की सभा और परिषद् के निर्णय सर्वसम्मति से किये जाते थे जबकि वर्तमान विश्व समस्या में महासभा के निर्णय दो तिहाई बहुमत से हो जाते हैं। सुरक्षा परिषद् के प्रक्रिया गवर्नी निर्णय 11 में 7 सदस्यों की स्वीकृति से हो जाते हैं और महत्वपूर्ण निर्णयों के लिए 7 सदस्यों की स्वीकृति हर मूरत में होनी चाहिए। मतदान पद्धति के इस अन्तर से संयुक्त राष्ट्रमण्डल अपने पूर्ववर्ती संगठन की अपेक्षा एक अधिक प्रगतिशील और व्यावहारिक संगठन बन जाना है जिसके निर्णय शीघ्रता से हो सकते हैं।

(6) राष्ट्रमण्डल की तुलना में संयुक्त राष्ट्रमण्डल एक अधिक समर्थ और प्रभावशाली संस्था है तथा विश्व-शान्ति की स्थापना में तुलनात्मक रूप से अधिक महत्वपूर्ण है। निम्नलिखित तथ्य इसे स्पष्ट करते हैं—

(क) राष्ट्रमण्डल में आक्रमण होने पर ही उसे रोकने के लिए कार्यवाही कर सकता था जबकि संयुक्त राष्ट्रमण्डल वास्तविक युद्ध छिड़ने पर ही नहीं बल्कि शान्ति भंग होने की आशंका और आक्रमण होने के भय से प्रभावित होने पर भी अपनी कार्यवाही प्रारम्भ कर सकता है।

(ख) राष्ट्रमण्डल में शान्ति भंग करने वालों के विरुद्ध मुख्य रूप से आर्थिक प्रतिबन्धों की ही व्यवस्था थी। इस पर भी जो आर्थिक प्रतिबन्ध लगाये जाते थे वे नाममात्र के ही थे। जापान के विरुद्ध कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाये गये थे और इटली के विरुद्ध आर्थिक प्रतिबन्ध बतई नाबालयाव सिद्ध हुए थे। यद्यपि संयुक्त राष्ट्रमण्डल भी अपनी कार्यवाही यथासम्भव आर्थिक प्रतिबन्ध तक ही सीमित रखता है लेकिन उनके अनुपयुक्त दिवने पर मत, धन तथा वायुसेना द्वारा कार्यवाही कर सकता है। सुरक्षा परिषद् सदस्य राष्ट्रों से सैनिक सहायता की अपील कर सकती है तथा उसकी सैनिक योजनाओं को मुष्कार रूप से कार्यान्वित करने के लिए एक सैनिक स्टाफ समिति (Military Staff Committee) भी है। कोरिया और कांगो में संयुक्त राष्ट्रमण्डल द्वारा जो प्रभावशाली सैनिक कार्यवाही की गयी, उसका उदाहरण राष्ट्रमण्डल के समूचे इतिहास में देखने को नहीं मिलता।

(ग) राष्ट्रमण्डल के पास संकट में प्रयुक्त की जाने वाली अपनी कोई सेना नहीं थी, अतः आक्रान्ता को रोकने की उसकी व्यवस्था संयुक्त राष्ट्रमण्डल की तुलना में बहुत ही अप्रभावी थी। आक्रमण के समय यह सदस्य-राज्यों की इच्छा पर निर्भर था कि वे सहायता करें या न करें। परन्तु संयुक्त राष्ट्रमण्डल के सदस्य इस बात के लिए वचन-बद्ध हैं कि समय आने पर वे सुरक्षा परिषद् की प्रार्थना पर सैनिक सहायता देंगे और अविलम्ब सहायता के लिए हवाई सेना भी तैयार रखेंगे। राष्ट्रमण्डल में यह सदस्य-राष्ट्रों का कार्य था कि वे निर्णय करें कि किसी सदस्य ने संधि के सन्विधान के

दायित्वों का उत्लघन किया है या नहीं तथा उसके विरुद्ध सैनिक कार्यवाही की जाय मयवा नहीं। इसके विपरीत संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में शान्ति भंग की दशा को निश्चित करना और सैनिक कार्यवाही का निर्णय करना सदस्यों पर नहीं अपितु सुरक्षा परिषद् पर छोड़ दिया गया है और उसके निर्णयों का पालन सदस्यों की इच्छा पर नहीं बल्कि आवश्यक है। “शान्ति के लिए एकता” के प्रस्ताव में महासभा को भी सुरक्षा परिषद् के नियमाधिकार के कारण गतिरोध होने पर शान्ति स्थापित करने के लिए सैनिक कार्यवाही करने का अधिकार प्रदान किया है। इस प्रकार की व्यवस्था राष्ट्रसंघ के सविदा में नहीं थी।

(ग) राष्ट्रसंघ स्वयमेव युद्ध और शान्ति संबंधी कोई कार्यवाही कर सकता था। उसके द्वारा किसी स्थिति पर विचार तभी समय था जब उस और उसका ध्यान किसी सदस्य राष्ट्र द्वारा आकर्षित किया जाता। संयुक्त राष्ट्रसंघ इस दोष से मुक्त है। सुरक्षा-परिषद् विश्व-शान्ति को सतारा पहचानने वाली इस स्थिति पर स्वयं ही कार्यवाही करने की अधिकारी है। महासचिव का कर्तव्य है कि वह सुरक्षा परिषद् का ध्यान उन तथ्यों की ओर आकर्षित करे जो उसे शान्ति के लिए भातक प्रतीत हों।

(ङ) राष्ट्रसंघीय व्यवस्था में प्रत्येक राज्य आक्रमण के विरुद्ध व्यक्तिगत रूप से कार्य कर पाता था। अनुशासित (Sanctions) के प्रयोग से पूर्व प्रत्येक राज्य को स्वयं इस बात का निश्चय करना पड़ता था कि आक्रमण हुआ है मयवा नहीं और यदि आक्रमण हुआ है तो आक्रमण की है। प्रत्येक राज्य यह निश्चय करता था कि अनुशासित (Sanctions) के प्रयोग में हाथ बढ़ाया जाय या नहीं। जब कोई सदस्य-राष्ट्र आक्रमण की सहायता करता तो यह सहायता अमुक राष्ट्र को ही दी जाती थी, राष्ट्रसंघ को नहीं। लेकिन वर्तमान विश्व-संघ में सुरक्षा परिषद् ही इस बात का निर्णय करती है कि आक्रमण हुआ है मयवा नहीं और सदस्यों का यह कर्तव्य है कि वे हर सम्भव तरीकों से सुरक्षा परिषद् की सहायता करें।

(7) राष्ट्रसंघ में यूरोप के प्रतिनिधि अधिक थे जबकि संयुक्त राष्ट्रसंघ में सभी क्षेत्र के प्रतिनिधि हैं। वर्तमान संस्था केवल यूरोपीय देशों का घवाडा मात्र नहीं है। एशिया और अफ्रीका के राष्ट्रों को प्रभावशाली प्रतिनिधित्व मिला हुआ है। राष्ट्रसंघ की तुलना में संयुक्त राष्ट्रसंघ पूरे विश्व का संबन्धन है। अपवाद स्वरूप चीन जैसे महात् राष्ट्र अभी संघ का सदस्य नहीं बन पाया है लेकिन इस दृष्टि से अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति का घटनाचक्र अब चीन के अनुकूल होता जा रहा है। राष्ट्रसंघ में उत्कालीन पाष महाशक्तियों में से अधिकांशतः दो ही स्थायी सदस्य के रूप में सम्मिलित रही थी जबकि संयुक्त राष्ट्रसंघ में द्वितीय महायुद्धोत्तर तीन महाशक्तियाँ सम्मिलित हैं।

(8) राष्ट्रसंघ की सदस्यता स्वीच्छिक थी और कोई भी राष्ट्र दो वर्ष का नोटिस देकर सदस्यता का परित्याग कर सकता था। जापान, इटली और जर्मनी

जैसे प्रमुख राष्ट्रों ने निजी स्वार्थों के अनुकूल अवसर पाकर राष्ट्रसंघ की सदस्यता त्याग दी थी। संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में किसी सदस्य-राष्ट्र को कम से कम सैद्धांतिक रूप में तो, सभ से वृषक होने का अधिकार नहीं है।

(9) राष्ट्रसंघ के सविदा में युद्ध को अवैध घोषित नहीं किया गया था। सभ का सदस्य-राष्ट्र कुछ अवस्थायों में सविदा की अवहेलना किये बिना ही युद्ध कर सकता था। इसके विपरीत संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में युद्ध विल्कुल अवैध है। वेनम अनुच्छेद 15 के अनुसार सदस्य व्यक्तिगत अथवा सामूहिक रूप से अपनी आत्मरक्षा के लिए युद्ध कर सकते हैं।

(10) दोनों मसामों के “घरेलू कार्य-क्षेत्र” (Domestic Jurisdiction) के सम्बन्ध में भी मौलिक अन्तर पाया जाता है। संयुक्त राष्ट्रसंघ इस विषय में राष्ट्रसंघ की अपेक्षा अधिक व्यापक व्यवस्था करता है तदा सदस्यों को अधिक स्वतन्त्रता देता है। चार्टर के अनुच्छेद 27 में उल्लेख है कि, “संयुक्त राष्ट्रसंघ को किसी भी राज्य के उन मामलों में हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं है जो निश्चित रूप से राज्य के घरेलू क्षेत्र के भीतर आते हों।” यह अनुच्छेद इस बात स्पष्ट नहीं करता है कि “घरेलू क्षेत्र” का निश्चय कौन करेगा। स्पष्ट ही अनुच्छेद द्वारा प्रत्येक सदस्य को घरेलू क्षेत्र का निर्णय करने की स्वतन्त्रता मिल जाती है और इससे संयुक्त राष्ट्रसंघ का कार्य क्षेत्र व प्रभाव सकुचित हो जाता है। राष्ट्रसंघ में इस विषय की व्याख्या अधिक अस्पष्टी थी क्योंकि उसमें घरेलू क्षेत्र का निर्धारण सदस्यों पर नहीं छोड़ा गया था अपितु अन्तर्राष्ट्रीय कानून के आधार पर इसका निर्णय करने का भार परिषद् पर डाला गया था।

(11) संयुक्त राष्ट्रसंघ की अन्तर्राष्ट्रीय न्यास-प्रणाली (International Trusteeship System) राष्ट्रसंघ की मंडेट पद्धति की अपेक्षा अधिक सुनिश्चित है। न्यास प्रणाली में सीधी योजना करने की प्रणाली, समय-समय पर दौरा करने वाले शिष्ट-मण्डल तथा मौलिक सुनवाई आदि की व्यवस्था है और न्यास क्षेत्रों में जनता की राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक एवं शैक्षणिक प्रगति की सुनिश्चित करने पर पूरा ध्यान दिया गया है। राष्ट्रसंघ की संरक्षण व्यवस्था को तीन श्रेणियों ‘म’, ‘ब’, ‘स’—में वर्गीकृत किया गया था जो संरक्षित क्षेत्रों में राजनीतिक विकास के मापदण्ड के अनुसार था, लेकिन संयुक्त राष्ट्रसंघ की न्यास-व्यवस्था के अन्तर्गत न्यास क्षेत्रों और गैर स्वशासन प्राप्त क्षेत्रों की स्वतन्त्रता प्रदान करने की निश्चित निधियां तक रख दी गयी थीं। उदाहरणार्थ, लीबिया के मामले में 1952 तथा इटली-सोमालीलैंड के मामले में 1960 का वर्ष निश्चित किया गया था। राष्ट्रसंघ के अन्तर्गत ऐसा करना अवश्यनीय था।

राष्ट्रसंघ की संरक्षण-पद्धति में संरक्षित क्षेत्रों की समस्या संरक्षण आयोग (Mandate Commission) का विषय समझी जाती थी। चूँकि संरक्षण आयोग राष्ट्रसंघ का कोई महत्वपूर्ण अंग नहीं था अतः संरक्षित क्षेत्रों की समस्या को प्रायः

उपेक्षा की दृष्टि से देखा जाता था। लेकिन वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय समूहों में न्यास-परिपक्व एक महत्वपूर्ण अंग है और न्यास क्षेत्रों की समस्याओं के बारे में सधु-राष्ट्रों का बहुमत है जो उपनिवेशवाद के कट्टर विरोधी हैं। राष्ट्रसंघीय संरक्षण पद्धति उपनिवेशवाद का दूसरा रूप थी। इसमें उन प्रदेशों की स्वतन्त्रता और प्रगति के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी। दूसरी ओर यह स्पष्ट शब्दों में उल्लिखित है कि शासन करने वाले देशों का कर्तव्य है कि वे अपने प्रदेशों का इतना विकास करें कि वे स्वशासन के योग्य बन सकें।

(12) राष्ट्रसंघ के प्रसंविदा में निःशस्त्रीकरण और सन्त्रास्त्रों के नियंत्रण के सम्बन्ध में उल्लेख था, तथापि वह इस दिशा में कोई सफलता प्राप्त नहीं कर सका। संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में सन्त्रास्त्रों को कम करने के साथ ही यह भी कहा गया है कि विभिन्न राज्यों के सन्त्रास्त्रों के उत्पादन को नियंत्रित किया जाय। इस लक्ष्य की पूर्ति के लिए महासभा को सिफारशें प्रस्तुत करने का अधिकार है तथा सुरक्षा परिषद् को इस बारे में योजनाएँ पार करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है।

उपरोक्त विवरण से निष्कर्ष यही निकलता है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ की तुलना में अनेक प्रांगों में राष्ट्रसंघ अधिक उत्कृष्ट और श्रेष्ठ है, तथापि यह भी स्वीकार करना होगा कि संयुक्त राष्ट्रसंघ एक निर्दोष संस्था नहीं है। इसमें अनेक त्रुटियाँ हैं जिनका परिमार्जन होने पर यह संस्था और भी अधिक शक्तिशाली तथा प्रभावशाली बन सकती है। अब भी यह अन्तर्राष्ट्रीय कानून को सघेष्ट नैतिक और मौलिक समर्थन प्रदान करने में असमर्थ है। इसके पास ऐसी ठोस सैनिक-शक्ति का प्रभाव है जिसके बल पर यह सभी राष्ट्रों से अन्तर्राष्ट्रीय कानून का पालन करवा सके।

6

संयुक्त राष्ट्रसंघ—जन्म एवं सदस्यता

(THE UNITED NATIONS—ORIGIN AND MEMBERSHIP)

“संयुक्त राष्ट्रसंघ का चार्टर जिस पर घापने भी हस्ताक्षर किये हैं, एक ऐसी शक्तिशाली नींव है जिस पर एक सुन्दर विश्व का निर्माण कर सकते हैं। इसके लिए इतिहास आपका सम्मान करेगा।”

—राष्ट्रपति ट्रुमेन

संयुक्त राष्ट्रसंघ का जन्म (The Origin of the U.N.)

प्रथम महायुद्ध के बाद अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति की स्थापना के लिए राष्ट्रमण्डल में प्राया जो विभिन्न दुर्बलताओं और महाशक्तियों के असहयोग के कारण अपने उद्देश्य में असफल हुआ। 1939 में द्वितीय महायुद्ध छिड़ गया जो अपार धन-जन के विनाश के बाद 1945 में समाप्त हुआ।

महायुद्ध का विस्फोट होते ही मित्र राष्ट्र एक नयी प्रभावशाली विश्व-मण्डल स्थापित करने की योजना बनाने लगे। युद्धकाल में अन्तर्राष्ट्रीय सन्स्था के ध्येयों को स्पष्ट करने के लिए अनेक कदम उठाये गये। 12 जून, 1941 की मित्र राष्ट्रों की घोषणा में इस और संकेत किया गया। ब्रिटेन, ब्रनाडा, आस्ट्रेलिया, फ्रान्स आदि अनेक हस्ताक्षरकर्त्ता राष्ट्रों ने घोषित किया कि वे प्रथम शान्ति स्थापित नहीं करेंगे। यह कहा गया कि शान्ति स्थापित करने का एक मात्र मूल आधार विश्व के सभी स्वतन्त्र राष्ट्रों का ऐच्छिक सहयोग है ताकि युद्ध और आक्रमण के भय निरस्त हो जाय। इसके बाद ही अन्तर्राष्ट्रीय सन्स्था की स्थापना के सम्बन्ध में राजनीतिज्ञों में मुनाकातों और सम्मेलनों का सिलसिला चला। 14 अगस्त, 1941 की अटलान्टिक घोषणा में चर्चिल और रूजवेल्ट द्वारा विश्व-शान्ति स्थापित करने के कुछ सिद्धान्तों की व्याख्या की गयी। उन्होंने अपने देशों की ओर से अपनी नीति और सिद्धान्तों की घोषणा की और कहा कि “हम साम्राज्य विस्तार या किसी नये प्रदेश पर अधिकार नहीं करना चाहते। हम चाहते हैं कि जनमत से ही प्रत्येक राष्ट्र का शासन चले। सब

राष्ट्रो में पारस्परिक आर्थिक सहयोग हो, युद्ध के बाद पराजित राज्य पुनः प्रतिष्ठित हों और उन्हें पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त हो, प्रत्येक राष्ट्र युद्ध सामग्री में बन्दी करे तथा अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए प्रयत्न करें।" इस अटलान्टिक घोषणा (Atlantic Charter) को ही संयुक्त राष्ट्रसंघ का जन्मदाता माना जाता है। इस चार्टर पर बाद में तोड़ियत रुस ने भी अपने हस्ताक्षर कर दिये।

संयुक्त-राष्ट्रसंघ की स्थापना की दिशा में दूसरा पम जनवरी, 1942 को "संयुक्त राष्ट्रसंघ की घोषणा" (United Nations Declaration) द्वारा उठाया गया। अमेरिका, ब्रिटेन, रूस, चीन आदि देशों को मिलाकर 26 राष्ट्रों ने इस घोषणा पर हस्ताक्षर करते हुए अटलान्टिक घोषणा के सिद्धान्तों को स्वीकार कर लिया। मई-जून 1943 में 44 राष्ट्रों के प्रतिनिधियों ने एक खाद एवं कृषि सम्मेलन में लाखों विस्थापितों की भोजन समस्या पर विचार किया और इस प्रकार भावी खाद्य एवं कृषि संगठन की नींव डाली।

अक्टूबर, 1943 में मास्को में अमेरिका, ब्रिटेन, रूस और चीन के विदेश मंत्रियों का सम्मेलन हुआ जिसमें उन्होंने अटलान्टिक चार्टर के सिद्धान्तों के आधार पर विश्व-शान्ति और सुरक्षा के लिए अन्तर्राष्ट्रीय संस्था की स्थापना पर जोर दिया। मास्को-घोषणा महत्वपूर्ण थी क्योंकि "इसके दस्तावेज अटलान्टिक चार्टर की अपेक्षा अधिक स्पष्ट थे और इसके द्वारा रुस ने निश्चित रूप से यह प्रतिज्ञा की कि वह एक सुरक्षा-संगठन की स्थापना की दिशा में सक्रिय सहयोग देगा।" मास्को-घोषणा में भावी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन का विचारकन करते हुए कहा गया कि उसमें शान्ति के इच्छुक सभी छोटे-बड़े राज्य सम्मिलित होंगे तथा सभी राज्यों के साथ समानता का व्यवहार किया जायगा।

नवम्बर, 1943 में तेहरान-सम्मेलन में चर्चिल, रूजवेल्ट, स्टालिन ने यह निर्णय किया कि छोटे-बड़े सभी राष्ट्रों को संयुक्त राष्ट्रसंघ का सदस्य बनने के लिए आमन्त्रित किया जाय। युद्धकाल के इस प्रथम शिखर सम्मेलन में प्रजातान्त्रिक राष्ट्रों के विश्व-परिहार की भाषा प्रकट की गयी।

भिन्न राष्ट्रों ने अपने प्रयत्नों से यह स्पष्ट कर दिया कि वे ईमानदारी के साथ एक विश्व-संगठन की स्थापना करना चाहते हैं। अतः इस संगठन के संविधान की रचना के लिए 21 अगस्त, 1944 से 7 अक्टूबर, 1944 तक वाशिंगटन के एक भवन डम्बरटन ओवस में अमेरिका, ब्रिटेन, रूस और चीन के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन हुआ जिसमें संयुक्त राष्ट्रसंघ के मुख्य अंगों—महासभा, सुरक्षा परिषद्, सचिवालय और अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के सम्प्रन्ध में विचार किया गया। सम्मेलन में संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर का प्रथम प्रारूप तैयार किया गया। सभ के सचिवालय द्वारा किये जाने वाले कार्यों को अधिक क्षमतापूर्वक सम्पन्न करने के लिए एक आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् बनाने एवं शान्ति स्थापित करने वाली अन्तर्राष्ट्रीय मध्यस्थ सेनाओं की व्यवस्था के लिए सैनिक स्टाफ समिति के निर्माण के सुझाव दिये

गये। सम्मेलन में पहली बार विश्व-महत्वा के मापने परियोजना राष्ट्रोघोर हस में कुछ मतभेद प्रकट हुए। सोवियत हस का मत था कि संस्था में पूँजीवादी देशों का बहुमत रहेगा अतः उस पर निषेधाधिकार दिया जाना चाहिए। इसके विपरीत समुक्त राज्य अमेरिका निषेधाधिकार को सीमित करना चाहता था। सम्मेलन में संस्था की स्थापना के लिए जो सुझाव रखे गये, वे 9 अक्टूबर, 1944 में प्रकाशित किये गये। इन डम्बर्टन-ओक्स सुझावों (Dumbarton Oaks Proposals) के 12 अध्याय थे, तथापि इनकी कोई प्रस्तावना नहीं थी। पहले अध्याय में सगठन का ध्येय, दूसरे में शिक्षान्त घोर तीव्रता से सदस्यता की चर्चा थी। चौथे अध्याय में सगठन के मुख्य शक्तों, पाचवें में महाशक्तों, छठे में सुरक्षा परिषद् के सगठन और बावों तथा 7वें में अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय का वर्णन था। 8वें अध्याय के पहले भाग में शक्तिपूर्ण ढंग से सुझावों के बारे में, दूसरे भाग में आक्रमण का सामना करने के बारे में और तीसरे भाग में क्षेत्रीय समूहों के बारे में उल्लेख था। 9वें अध्याय में अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक और सामाजिक परिषद् के सगठन और शक्तियों का वर्णन था। 10वा अध्याय सुरक्षा परिषद् से सम्बन्धित था और 11वें अध्याय में सशोधन की विधि वर्णित थी। 12वा अध्याय मजबूत-वालीन व्यवस्था से सम्बन्धित था। सम्मेलन में सुरक्षा परिषद् के मतदान के बारे में कोई निश्चय नहीं किया जा सका। इन इस विषय पर विचार-विमर्श को आगे के लिये टाल दिया गया।

डम्बर्टन ओक्स के मतभेदों को फरवरी, 1945 में याला-सम्मेलन (Yalta Conference) में दूर करने का प्रयास किया गया। सुरक्षा परिषद् में मतदान की पद्धति तथा हो, इस बारे में एक महत्वपूर्ण निर्णय लिया गया जिसे "याला घोषणा फार्मूला" कहा जाता है। यह निश्चय किया गया कि सुरक्षा परिषद् प्रक्रियात्मक (Procedural) मामलों में 11 सदस्यों में से 7 के बहुमत से तथा अन्य आवश्यक विषयों (Substantive matters) में 7 स्वीकारात्मक मतों (Affirmative Votes) से काम करें। इसमें सुरक्षा परिषद् के पांच स्थायी सदस्यों—संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटिश, सोवियत संघ, फ्रांस और चीन की सहमति तथा एकमत (Unanimity) होनी चाहिये।

संयुक्त राष्ट्रमंडल का चार्टर को अन्तिम रूप से निश्चित करने के लिए मान-कामिडो (अमेरिका) में विश्व के 46 राज्यों के प्रतिनिधियों ने भाग लिया। इसी क्षेत्र में इस सम्मेलन को सर्वोच्च अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन कहा है—जहाँ न तो कभी हुआ था और न ही भविष्य में होने की सम्भावना थी। यह सम्मेलन अगस्त से जून, 1945 तक चला। 25 जून को संयुक्त राष्ट्रमंडल का चार्टर सर्वसम्मति से स्वीकार कर लिया गया और 26 जून को 50 देशों के प्रतिनिधियों ने इस पर हस्ताक्षर कर दिये। पोलैंड के प्रतिनिधि कारणवश उपस्थित नहीं हो सके, अतः उनके हस्ताक्षरों के लिए स्थान छोड़ दिया गया। इस प्रकार संयुक्त राष्ट्रमंडल के कुल 51 प्रारम्भिक सदस्य थे। 24 अक्टूबर, 1945 को संयुक्त राष्ट्रमंडल का चार्टर लागू हुआ। अतः यह दिन विश्व

ये "संयुक्त राष्ट्र दिवस" (U. N. Day) माना जाता है। 10 फरवरी, 1945 को लन्दन के वेस्ट मिन्स्टर हाल में सच की प्रथम बैठक हुई। इसमें अनेक पदाधिकारी चुने गये। 15 फरवरी, 1946 को सच का प्रथम अधिवेशन सम्पन्न हुआ। सच का प्रधान कार्यालय पहले मेक-सक्सेस (अमेरिका) में रखा गया और तत्पश्चात् न्यूयार्क में बने विशाल भवन में स्थानान्तरित कर दिया गया।

राष्ट्रसंघ द्वारा संयुक्त राष्ट्रसंघ को हस्तान्तरण

जब संयुक्त राष्ट्रसंघ का जन्म हुआ तो राष्ट्रसंघ (League of Nations) औपचारिक रूप से विद्यमान था। स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के भवन और पुस्तकालय जेनेवा तथा हेग में विद्यमान थे, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम मण्डल जेनेवा और मौडिन्डियन में कार्यरत थे तथा सच के सामाजिक एवं आर्थिक कार्यक्रम वाशिंगटन, गन्दन, जेनेवा एवं प्रिन्सटन में चल रहे थे। अतः यत्र समझा पैदा हुई कि राष्ट्रसंघ को किस प्रकार भंग किया जाय तथा उसके भवनों और पुस्तकालयों की सम्पत्ति का क्या किया जाय। समस्या के समाधान हेतु संयुक्त राष्ट्रसंघ और राष्ट्रसंघ में पत्र-व्यवहार हुआ। संयुक्त राष्ट्रसंघ ने अधिकृत सामाजिक एवं आर्थिक कार्यक्रमों को स्वयम् सम्भाल लिया और साथ ही राष्ट्रसंघ के भवनों और अन्य सम्पत्ति को अपने अधिकार में ले लिया। 8 अप्रैल, 1946 में राष्ट्रसंघ की सभा में अपने अन्तिम अधिवेशन में एक प्रस्ताव गारित करके स्वयं अपनी मन्थेष्टि की घोषणा कर दी।

संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्यता

(Membership of the U. N.)

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर का द्वितीय अध्याय सदस्यता से संबंधित है। चार्टर में दो प्रकार की सदस्यता का उल्लेख है। कुछ देश तो प्रारम्भिक सदस्य हैं और और कुछ देशों की बाद में सदस्यता प्रदान की गयी है। प्रारम्भिक सदस्य (Original Members) वे राज्य हैं, जिन्होंने सैन-फ्रांसिस्को सम्मेलन में भाग लिया था प्रथम 1 जनवरी 1942 को संयुक्त राष्ट्र घोषणा-पत्र पर हस्ताक्षर किये थे और चार्टर की स्वीकार किया था। प्रारम्भिक सदस्यों की संख्या 51 थी। संघ की सदस्यता उन सब राज्यों के लिए खुली है जो शान्ति-प्रिय (Peace-loving) हों और चार्टर में विश्वास रखते हों। अनुच्छेद 4 के अनुसार नये सदस्य बनाने के लिए अनिवार्य सत्त ये हैं—

(1) वह शान्ति-प्रिय राज्य हो,

(2) चार्टर द्वारा प्रस्तावित कर्तव्यों की स्वीकार करता हो,

(3) सच के निर्णय के अनुसार उन कर्तव्यों को पूरा करने में समर्थ हो, एवं

(4) सच के निर्णयानुसार उन कर्तव्यों को पूरा करने की इच्छा रखता हो।

उपरोक्त सभी शर्तों को पूरा करने वाला राष्ट्रसंघ का सदस्य तभी बन सकता है जब महासभा के दो तिहाई बहुमत और सुरक्षा परिषद् की स्वीकृति प्राप्त हो। सुरक्षा परिषद् के वर्तमान 15 में से 9 (पहले 11 में से 7) सदस्यों का बहुमत तथा

स्थायी सदस्यों का निर्णायक मत उसके पक्ष में होना चाहिए। महासभा में निर्णय लेने से पूर्व सुरक्षा परिषद् की स्वीकृति आवश्यक है।

चार्टर के अनुच्छेद 5 एवं 6 सदस्यता-समाप्ति के बारे में हैं। अभी तक किसी भी सदस्य का सघ की सदस्यता से वञ्चित करने का कदम नहीं उठाया गया है।

जो राष्ट्रसंघ के सदस्य नहीं हैं, उन्हें भी सघ अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के मार्ग का बाधक नहीं बनने दे सकता। चार्टर के अनुसार शान्ति रक्षक करने वाले किसी भी राष्ट्र के विरुद्ध सघ कार्यवाही कर सकता है। गैर-सदस्य राज्यों को भी अपने अन्तर्राष्ट्रीय विवाद सुरक्षा परिषद् के सम्मुख पेश करने का अधिकार है। विशेष परिस्थिति में वे अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के सदस्य बन सकते हैं।

संयुक्त राष्ट्रसंघ सदस्यता की दृष्टि से राष्ट्रसंघ की तुलना में बहुत अधिक व्यापक और सार्वभौमिक सगठन है। वर्तमान में विश्व के 126 राष्ट्र सघ के सदस्य हैं। केवल पूर्वी जर्मनी, पश्चिमी जर्मनी, उत्तरी कोरिया, दक्षिणी कोरिया, गिनेटोनी, मोनाको, दक्षिणी रोडेशिया, सानमारिनो, स्विट्जरलैंड, बर्लिन, वियतनाम, दक्षिणी वियतनाम एवं पश्चिमी समोआ अभी तक विश्व-संस्था के सदस्य नहीं बन पाये हैं। हाल ही में 26 मई 1971 को संयुक्त राष्ट्रसंघ महासभा राष्ट्रवादी चीन (ताइवान) को राष्ट्रसंघ से निष्कासित कर उसके स्थान पर जनवादी चीन (कम्युनिस्ट) को सदस्य बनाने का प्रस्ताव पास कर चुकी है और कम्युनिस्ट चीन सघ को सूचित कर चुका है कि वह भी इस ही महासभा में अपने प्रतिनिधि भेज देगा। सघ सदस्यता की दृष्टि से सार्वभौमिक है, तथापि 5 बड़े राष्ट्रों (The Five Big) ने सुरक्षा परिषद् में निषेधाधिकार का विशेष अधिकार रहण कर रखा है ताकि वे परिस्थितियों अथवा तातावरण के प्रवाह का अपने पक्ष में नियंत्रण कर सकें या स्थिति को अपने विश्व में जाने से रोक सकें। वास्तव में सघ में नये सदस्यों के प्रवेश के प्रश्न पर अमेरिकन और सोवियत गुट की बफ़राहट होती रही है। सघ-मञ्च पर राजनीतिक पलड़ा अपने पक्ष में बनाये रखने की दृष्टि से अथवा राजनीतिक विजय प्राप्त करने अथवा राजनीतिक पराजय टालने की दृष्टि से इस और अमेरिका जैसी महाशक्तियाँ सघ की सदस्यता के प्रश्न पर उलझती रही हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका ने 1946 में अपना प्रथम "Package Proposal" रखा था जिसे सोवियत सघ ने ठुकरा दिया और 1947 के बाद सोवियत सघ ने अनेक ऐसे प्रस्ताव रखे जिन्हें संयुक्त राज्य अमेरिका ने अस्वीकृत कर दिया। इन सब श्लाघे ने ठीक ही सिखा है कि सघ की सदस्यता के इच्छुक राष्ट्र दो समूहों में विभाजित रह हैं—एक समूह सोवियत गुट के समर्थक राष्ट्रों का जिन्हें सुरक्षा परिषद् में 7 सदस्यों (अब 15 में से 9) का आवश्यक समर्थन नहीं मिला और दूसरा पश्चिमी गुट के राज्यों को जिनके प्रवेश के विरुद्ध सोवियत सघ ने निषेधाधिकार का प्रयोग किया।

संयुक्त राष्ट्रसंघ में सदस्यता की समस्या अब तक दो मुख्य तत्वों से प्रभावित रही है—

- (क) राजनीतिकरण (Politicization), एवं
- (ख) नीतिशुद्धीकरण (Moralization)।

सदस्यता की समस्या के सन्दर्भ में राजनीतिकरण (Politicization) का तत्त्व संयुक्त राष्ट्रसंघ की एक विशेषता बन चुका है। इस घोर अमेरिका दोनो ही महाशक्तियों एक दूसरे के सम्पर्क राज्यों की तब तक तब में स्थान देने में प्रायः सक्षम नहीं हुई जब तक उनके सम्पर्क राज्यों का बढ़ने में संघ का सदस्य बनना विवश नहीं हो गया। इस प्रकार संघ की सदस्यता का प्रश्न महाशक्तियों की राजनीतिक प्रतिष्ठा (Political prestige) का प्रश्न रहा है और मात्र पक्षरि विषय के बहुसंख्यक राष्ट्रसंघ के सदस्य बन चुके हैं तथापि कुछ इने-विने राष्ट्रों का संघ में प्रवेश इच्छित छटका हुआ है कि महाशक्तियों में परस्पर एकमतता नहीं हो पाया है।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर की व्यवस्थाएँ बहुत कुछ संयुक्त राज्य अमेरिका के पक्ष में राखी हैं। चार्टर में उल्लेख है कि वे ही राज्य संघ के सदस्य बन सकेंगे जो 'सन्तुष्टि' (Peace-loving) तथा सदस्यता के उत्तरदायित्व निभाने के 'योग्य और चतुर' (Able and willing) हों। चार्टर के प्रावधान से संयुक्त राज्य अमेरिका और उनके मित्र राष्ट्रों के हाथ मजबूत होने हैं क्योंकि वे इस सम्पर्क प्रथम प्रथम किसी राष्ट्र को 'सन्तुष्टि' नहीं मानते हुए संघ की सदस्यता में बाधित रखने का बहुत कुछ सफल प्रयास कर सकते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका का उद्देश्य नहीं रहा है कि प्रौद्योगिकी युग में विनाश करने वाले राज्यों को ही सदस्यता के लिए सम्पर्क देकर विश्व-वस्था में अपनी राजनीतिक प्रभुता को बनाये रखा जाय। ऐसा संभव न होने पर अमेरिका सदस्यता के प्रत्यागामी सभी राज्यों को सब से बाहर रखने की रणधरत रहा है। इसके विपरीत सोवियत रुढ़ की नीति अधिकारता: यह रही है कि अमेरिका सम्पर्क प्रत्यागामी को संघ में तभी प्रवेश देने दिया जाय जब वह उसे (संघ के) हित के सम्पर्क को भी संघ में स्थान मिले। इस प्रकार महा-संयुक्त राज्य अमेरिका के लिए "One group or nothing" का तत्त्व रहा है वही सोवियत रुढ़ का उर्ष्य "Both groups or nothing" की दृष्टि में रहा है। अमेरिका राजनीतिक विजय (Political victory) के लिए मजबूत है जब कि रुढ़ का उद्देश्य राजनीतिक पराजय (Political defeat) को टालने का रहा है। संघ की सदस्यता का सम्पर्क 'आत्मविश्वासी बहुमत' और एक प्रतिरक्षप्रथम प्रथमता की राजनीतिक चालों की प्रतीक्षा प्रदर्शन या खेल (A typical display of the political tactics of a self-confident majority and a defensive minority) रहा है,¹ और संघ में प्रतिस्पर्धी राज्यों के प्रवेश के प्रश्न पर कूटनीतिक दृष्टिकोण का बहु-तमामा ध्यान भी जारी है।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के छोटे सदस्यों की प्रवृत्ति भी सदस्यता सम्बन्धी समस्या की संगठन के स्वल्प सैवधानिक विकास की दृष्टि से न देख कर अपने राजनैतिक लाभ के लिए एक शस्त्र के रूप में प्रयोग करने की रही है। लघु शक्तियों ने सदस्यता सम्बन्धी प्रश्न को एक ऐसे मुद्दे-स्वल्प के रूप में लिया है जहाँ वे सध में अपनी श्रेष्ठतर स्थिति के लिए सधर्प कर सकें। उन्होंने पञ्च-महाशक्तियों के नियेधाधिकार को प्रसमानता का प्रतीक मानते हुए इस बात पर आशक्ति की है कि सुरक्षा परिषद् को सदस्यता के प्रायन्ता-पत्र पर विचार करने का अधिकार हो। अजेंटोइजा के नेतृत्व में यह आन्दोलन भी चला था कि सिर्फं महामन्त्राधिकारी ही सदस्यता के प्रायन्ता-पत्रों पर निर्णय लेने में सक्षम है और इस सम्बन्ध में उसे सुरक्षा परिषद् की मिफारिण की, परवाह नहीं करनी चाहिए। यद्यपि चार्टर को इस व्याख्या में 1950 में ही विश्व-न्यायानुसू ने प्रसहमति प्रकट कर दी थी, तथापि कतिपय लघु-राष्ट्रों ने अभी तक अपने उपर्युक्त दावे को त्याग नहीं किया है। इस सधर्प का मूल स्तर इस उद्देश्य में निहित है कि महामन्त्रा की स्थिति को सुरक्षा परिषद् से प्रत्येक स्तर पर ऊँचा बनाया जाय। और इस प्रकार विश्व-संगठन में महाशक्तियों के प्रभाव और विशिष्ट अधिकार को कम किया जाय।

सक्षेप में यह कहना चाहिए कि सदस्यता सम्बन्धी प्रश्न का राजनैतिकरण संयुक्त राष्ट्रसंघ में अमेरिकन और सोवियत टीमो तथा महाशक्तियों और लघु राष्ट्रों के समूहों बीच फुटकर का मंच बन गया है।

सदस्यता सम्बन्धी प्रश्न को प्रभावित करने वाला दूसरा तत्व नैतिकीकरण (Moralization) का है और यह भी संयुक्त राष्ट्रसंघ की एक विशेषता बन चुका है। नैतिकीकरण के तत्व की प्रभावशाली विकास की सम्भावनायें सान फ्रान्सिस्को सम्मेलन में ही स्पष्ट हो गयी थी। इस तत्व का प्रभाव नये सदस्यों की "शान्ति-प्रियता" और सध के दायित्वों को पूरा करने की उनकी "योग्यता एवं इच्छा" जैसे शब्दों में स्पष्ट है। जहाँ राष्ट्रसंघ ने अपने नैतिक तत्वों सम्बन्धी प्रावधानों का प्रभाव कुछ ही वर्षों में लो दिया था वहाँ संयुक्त राष्ट्रसंघ में अब तक नये सदस्यों के सम्बन्ध में नैतिक स्तरों (Moral Standards) को गम्भीरतापूर्वक लिया गया है और मौभाग्रवश मोविपन तथा पाश्चात्य दोनों ही राजनैतिक समूहों ने नैतिकीकरण की इस प्रक्रिया के विकास में योग दिया है। प्रायः कहा जाता है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ के नैतिकीकरण के विकास में संयुक्त राज्य अमेरिका का धार्मिक और निर्णायक योग रहा है, लेकिन सध के राजनैतिक इतिहास का गम्भीर विश्लेषण इस दावे की अनिश्चयोंनि ही सिद्ध करता है। नैतिकीकरण के जामे की धाट्ट में सदस्यता के प्रश्न को महाशक्तियों ने सदैव अपने राजनैतिक हित तथा प्रभाव की दृष्टि से ही निभा है और तत्कालीन समझौते पर अपने हितों के प्रतिवर्तन किया है। सदस्यता सम्बन्धी प्रश्न के नैतिकीकरण का सर्वाधिक दुस्सद पहलू यह है कि अभी तक यह ऐसी किसी निश्चित धारणा के माय मुमम्बद्ध नहीं हो पाया है कि अन्तर्राष्ट्रीय

सम्बन्धों के क्षेत्र में समुक्त राष्ट्रसंघ को क्या करना चाहिए। यह नैतिकीकरण अभी तक वेदन सकीर्ण और सीमित क्षेत्रीय राजनीतिक स्थितियों (Narrow and short-range political positions) के समर्थन में ही प्रयुक्त होता है।

सातचीन की सदस्यता का प्रश्न—मार्च 26 अक्टूबर 1971 को महासभा द्वारा सातचीन को संघ का सदस्य बनाने का प्रस्ताव स्वीकार हो चुका है, तथापि इस तारीख में पूर्व तक संघ में सात चीन का प्रवेश बहुत ही विवादास्पद रहा था। चीन में साम्यवादी सरकार की स्थापना हो जाने के बाद पनेक देशों द्वारा साम्यवादी चीन को सुरक्षित या कुछ बाद में मान्यता दे दी गयी लेकिन दूसरे कुछ राष्ट्र जिसमें समुक्त राष्ट्र संघ अमेरिका मुख्य था, चीन की नयी सरकार को बंध मानने और उससे राजनीतिक सम्बन्ध बनाने के लिए राजी नहीं हुए थे।

साम्यवादी चीन को संघ का सदस्य बनाये जाने के लिए 1950 में ही सुरक्षा परिषद् में जो भी प्रतिवर्ष प्रस्ताव रले गये, उनका पश्चिमी शक्तियों ने भरपूर विरोध किया। अमेरिकन नेतृत्व में इस विरोध के मून में मुख्यतः यह संघ निहित रहा कि सातचीन को राष्ट्रवादी चीन के स्थान पर यदि सुरक्षा परिषद् का स्थायी सदस्य बना दिया गया तो मोक्षियन कम का पक्ष भारी हो जायगा और सुरक्षा परिषद् की बागडोर अमेरिका के हाथ से लिगक जायगी। महासभा में, एशिया तथा अफ्रीका के नवोदित राष्ट्रों के प्रवेश के फलस्वरूप समुक्त राष्ट्र संघ अमेरिका का महत्व प्रतिवर्ष घटता गया, मन पूँजीवादी शक्तियों ने चीन के प्रवेश का मार्ग हर प्रकार में घबराह दिया। अमेरिका और उसके समर्थक राष्ट्रों का मुख्य तर्क यही रहा कि साम्यवादी चीन चार्टर द्वारा सदस्यता के लिए प्रस्तुत कमीटी पर किसी प्रकार क्षरा नहीं उभरता है, क्योंकि 1950 में ही वह निरन्तर हिंसात्मक तथा धाकपलायक कार्यों में सलग रहा है और कदम-कदम पर उसने समुक्त राष्ट्रसंघ एवं उसके प्रादेशों की घबहेलना की है। यह कहा गया कि नालनीन ने फारमूसा पर कब्जा अधिकार करने के लिए धाकपलायक व्यवहारों की हैं तथा समस्या को गान्तिपूर्ण ढंग से सुलझाने से मोक इन्कार कर दिया है, दक्षिणी एशिया के नवोदित राष्ट्रों के निवासियों को हिंसात्मक उपायों द्वारा बंध सरकारों को उसत कर साम्यवादी शासन स्थापित करने के लिए उकसाया है, विभिन्न देशों में साम्यवादी छापामार दस्तों को सक्रिय रूप से नैतिक एवं धार्मिक सहायता प्रदान की है, निष्पक्ष की स्वतन्त्रता का अपहरण किया है और मित्र देशों की सीमा का अनिश्चय करने में गहन की है। अमेरिकन गुट ने यही मत प्रकट किया कि अन्तर्राष्ट्रीय कानून और अन्तर्राष्ट्रीय सदाचार के नियमों की घबहेलना करने जाने और गुट की अनिश्चयता की मुने और पर पोषणा करने वाले देश को समुक्त राष्ट्रसंघ में स्थान नहीं दिया जाना चाहिए।

दूसरी ओर कुछ राष्ट्रों का तर्क यह रहा कि यदि सातचीन को समुक्त राष्ट्रसंघ में स्थान दे दिया गया तो उसकी उच्च हिंसात्मक नीति पर कुछ हद तक नियन्त्रण स्थापित हो सकेगा। यह भी कहा गया है कि समुक्त राष्ट्रसंघ को विरोध का दर्पण होना चाहिए, मतः जब तक सातचीन को इसका सदस्य नहीं बनाया जाना,

विश्व के एक बड़े हिस्से का मत अनजान ही रह जायगा। लालचीन की सदस्यता के प्रभाव में संयुक्त राष्ट्रमन्त्र के निर्णय विशेष प्रभावी नहीं हो पायेंगे।

पर, जैसा कि कहा जा चुका है, आज की राजनीति में प्रवमरवादिना सर्वोपरि है और संयुक्त राष्ट्रसंघ में सदस्यता के प्रश्न को महाशक्तियाँ अपनी राजनीति को हित-प्रहित की दृष्टि से तोलती हैं। यही कारण है कि जहाँ विगत वर्षों में अमेरिका और उसके समर्थक राष्ट्र चीन को प्रशान्ति-प्रिय घोषित करते हुए उसको सदस्य बनाये जाने के प्रत्येक प्रस्ताव का विरोध करते रहे वहाँ कुछ भ्रमों से यह सम्भावना स्पष्ट हो गयी थी कि अमेरिका अब की बार चीन के संघ में प्रवेश का विरोध नहीं करेगा। जो राष्ट्र अमेरिका के लिए अभी तक "गुद्ध-प्रिय" और संयुक्त राष्ट्रसंघ के उद्देश्यों को पलीता लगाने वाला या वही अब "संघ में प्रवेश करने योग्य" राष्ट्र बन जायगा। आखिर हुआ यही कि 1971 के उत्तरार्ध की "पिंगपोंग-कूटनीति" और अमेरिकन राष्ट्रपति निक्सन द्वारा चीन जैसे विशाल राष्ट्र को अमेरिका की व्यापारिक मण्डी बनाने की कूटनीति ने संयुक्त राष्ट्रसंघ में चीन की सदस्यता का मार्ग प्रशस्त कर दिया तथा 26 अक्टूबर, 1971 को महासभा के प्रस्ताव द्वारा संघ में उसकी सदस्यता सुनिश्चित हो गई। पर अमेरिका के लिये यह बड़ी भारी कूटनीतिक पराभव थी कि ताइवान (राष्ट्रवादी चीन) के निष्कासन की नीमत पर लालचीन का संघ में प्रवेश हुआ। लालचीन के सदस्यता सम्बन्धी विवाद से स्पष्ट है कि सदस्यता की समस्या राजनीतिकरण, नैतिकीकरण के तत्वों से कितनी प्रभावित और उलझी हुई है।

संयुक्त राष्ट्रसंघ का स्वरूप एवं रूपविधान (Nature and Structure of the U.N.)

संयुक्त राष्ट्रसंघ का स्वरूप राष्ट्रसंघ के स्वरूप से अधिक उच्च आदर्शभूमि पर आधारित है। इसके निर्माण में राष्ट्रसंघ सम्बन्धी अनुभवों का साधन उठाया गया है और चार्टर की व्यवस्थाओं उन कारणों तथा परिस्थितियों को ध्यान में रखकर की गयी हैं जिनसे द्वितीय महायुद्ध हुआ। ऐसे प्रावधानों की व्यवस्था की गयी है जिन पर ईमानदारी से क्रमल करने पर, फिर कभी महायुद्धों की पुनरावृत्ति नहीं हो सके। संघ की व्यवस्थाओं के मूल में यह विचार निहित है कि रंग-भेद और उपनिवेशवाद भावी सफ़ाई को जन्म दे सकते हैं। अतः चार्टर में मौलिक मानव-अधिकारों पर बल दिया गया है।

संयुक्त राष्ट्रसंघ किसी प्रकार का केन्द्रीय सगठन न होकर मधीय सगठन (Federal Organization) जैसा है। विभिन्न क्षेत्रों में काम करने के लिए स्वायत्त गता प्राप्त विशिष्ट ऐजेन्सियों की व्यवस्था करके संघ ने सत्ता का विकेन्द्रीकरण किया है। ये ऐजेन्सियाँ प्रायः संघ के सहयोग और निर्देशन में कार्य करती हैं तथापि अपने-अपने कार्य-क्षेत्र में स्वतन्त्र हैं। इन ऐजेन्सियों के रूप में विषयवार कार्य-क्षेत्र का विभाजन हो जाने से संयुक्त राष्ट्रसंघ एक संस्था की अपेक्षा एक व्यवस्था का रूप लिये हुए है।

चार्टर की प्रस्तावना के आरम्भ में सदस्य राष्ट्रों के विश्वशान्ति और सुरक्षा सम्बन्धी संकल्पों को प्रकट किया गया है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों तथा विश्व-शान्ति एवं सुरक्षा को प्रभावित करने की दृष्टि से सभ के उद्देश्य में रखे गये हैं—

(1) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा की स्थापना करना, शान्ति पर होने वाले आक्रमणों को रोकना और उनके विरोध में प्रभावशाली मासूहिक कार्यवाही करना, शान्ति तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानून में करने वाली चेष्टाओं को दबाना एवं अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को शान्तिपूर्ण ढंग से तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों के अनुसार सुलझाना।

(2) जनता के आत्मनिर्णय तथा समान अधिकार के आधार पर राष्ट्रों के बीच मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों का विकास करना और सार्वभौम शान्ति को बल प्रदान करने के लिए दूसरे आवश्यक बन्दन उठाना।

(3) सभार की आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं मानवीय समस्याओं को हल करने में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग प्राप्त करना तथा मूल-वश, लिंग, भाषा या वर्ग के भेदभाव के बिना मानव-मान के लिए मानवीय अधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं को प्रोत्साहन देना।

(4) उपर्युक्त उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए राष्ट्रों के प्रयासों में सामञ्जस्य प्राप्त करना और इसके लिए एक केन्द्र का कार्य करना।

सभ ऐसे सिद्धान्तों पर आधारित है जो अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सम्बन्धों को प्रभावित करने की भूमिका तैयार करते हैं। चार्टर की धारा 2 के अनुसार सदस्य राष्ट्रों को इन सिद्धान्तों का निर्वाह करना होता है—

(1) सभी राज्य प्रभुता-संपन्न हैं और समान हैं।

(2) सभी सदस्य चार्टर के अनुसार अपने दायित्वों व कर्तव्यों का सम्भावना पालन करेंगे।

(3) सभी सदस्य राष्ट्र अपने भगदों का निपटारा शान्तिपूर्ण ढंग से इस प्रकार करेंगे कि शान्ति, सुरक्षा व न्याय के अंग होने का अर्थ नहीं रहे।

(4) सदस्य राष्ट्र अपने सम्बन्धों में आक्रमण की बमकी देना या दूसरे एज्यों के प्रति बल प्रयोग करने से दूर रहेंगे।

(5) सदस्य राष्ट्र चार्टर के अनुसार की जाने वाली सभ की प्रत्येक कार्यवाही में सब प्रकार का सहयोग व सहायता देंगे और वे किसी ऐसे देश की मदद नहीं करेंगे जिसके विरुद्ध सभ शान्ति और सुरक्षा के लिए कोई कार्यवाही करेगा।

(6) शान्ति एवं सुरक्षा बनाये रखने के लिए सभ आवश्यक कार्यवाही लेगा। सभ यह भी देखेगा कि कि बैर-सदस्य राष्ट्र भी यथा सम्भव ऐसे कार्य करें जिनसे अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व सुरक्षा को अतारा पैदा हो जाय।

(7) विश्व-शान्ति और सुरक्षा के अतिरिक्त सभ किसी राष्ट्र के घरेलू मामलों में हस्तक्षेप नहीं करेगा।

स्पष्ट है कि सभ के उद्देश्यों और सिद्धान्तों की रचना इस प्रकार की गयी है कि वे अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति को प्रभावित करने की भूमिका बनाते हैं और इस दृष्टि से सभ के स्वरूप को स्पष्ट करते हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा बनाये रखना, विभिन्न राष्ट्रों में मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध स्थापित करना तथा मानव-कल्याण के कार्य करना उसका बर्तव्य है। सभ के सिद्धान्तों पर सदस्य राष्ट्रों को निष्ठापूर्ण स्वीकृति ही सभ को इस दृष्टि से सक्षम बनाती है कि वह शान्ति एवं सुरक्षा के लिए अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में, अपनी सीमाओं में रहते हुए हस्तक्षेप कर सके।

जहाँ तक संयुक्त राष्ट्रसभ के संगठन अथवा उसके विभिन्न ढंगों का प्रश्न है, उनका विस्तार से विवेचन अगले अध्यायों में किया गया है। भूमिका-स्वरूप पक्ष इतना ही जान लेना पर्याप्त है कि सभ के निम्नलिखित छः प्रधान ढंग हैं—

1. महासभा (General Assembly) ।
2. सुरक्षा परिषद् (Security Council) ।
3. आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् (Economic and Social Council)
4. न्यास परिषद् (Trusteeship Council) ।
5. अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय (International Court of Justice), एवं
6. सचिवालय (Secretariat) ।

इसके अतिरिक्त संयुक्त राष्ट्रसभ सहायक ढंगों की भी स्थापना कर सकता है। इसी अधिकार के अन्तर्गत अपने कार्यों के समुचित निर्वाह के लिए सभ द्वारा अनेक विशिष्ट समितियों (Specialized Agencies) की स्थापना की गयी है, जैसे अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन (I.L.O.), यूनेस्को (UNESCO) आदि।

महासभा

(THE GENERAL ASSEMBLY)

“महासभा मानव-जाति की संतुष्टि का एक रूप है जिसमें राष्ट्र शान्तिपूर्ण परिवर्तन की भारी समस्या पर विचार करने के साधन ढूँढ रहे हैं, और वह भी कानून तथा संसदीय प्रक्रिया के ढाँचे में।”

—स्ताकें ब्राइक बॉर

महासभा को जिसे सीनेटर वेन्डेन बर्ग ने “भूसार की नागरिक सभा” की संज्ञा दी है, संयुक्त राष्ट्रसंघ की व्यवस्थापिका सभा कहा जा सकता है, यद्यपि इनके प्रस्तावों को बाध्यकारी शक्ति प्राप्त नहीं है। संयुक्त राष्ट्रसंघ के सभी सदस्य महासभा के सदस्य होते हैं। प्रत्येक सदस्य राष्ट्र को महासभा में 5 प्रतिनिधि तथा 5 वैकल्पिक प्रतिनिधि (Alternate delegates) भेजने का अधिकार है, किन्तु वह मनु एक ही दे सकता है।

महासभा का एक अध्यक्ष और 7 उपाध्यक्ष होते हैं। ये प्रत्येक अधिवेशन के लिए अपना समिति चुनते हैं। पहले अधिवेशन के समिति श्री पाल हेगरी स्थापित थे। 8वें अधिवेशन के लिए भारतीय प्रतिनिधि श्रीमती विजयलक्ष्मी पण्डित को समिति निर्वाचित किया गया था। विश्व की यह पहली और अभी तक एकमात्र महिला हैं जिन्हें इस प्रकार का सम्मान प्राप्त हुआ है।

महासभा का अधिवेशन वर्ष में एक बार सितम्बर माह में आरम्भ होता है। वर्ष में एक अधिवेशन होना तो अनिवार्य ही है परन्तु विशेष अधिवेशन भी महामंत्री मुरसा परिषद् की अथवा संयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों के यद्मग की प्रार्थना पर बुला सकता है। महासभा के अब तक के इतिहास में अनेक बार इसके विशेष अधिवेशन हो चुके हैं। उदाहरणार्थ जून 1967 में अरब-इजरायल सन्धर्ष पर विचार करने के लिए इसका विशेष अधिवेशन हुआ था।

महासभा में मतदान पद्धति

(*Voting-system in the General Assembly*)

महासभा में "एक राज्य, एक वोट" के सिद्धान्त को मान्यता देकर छोटे-बड़े राष्ट्रों का भेद मिटा दिया गया है। महत्वपूर्ण प्रश्नों के निर्णय के लिए उपस्थित सदस्यों का दो-तिहाई बहुमत और साधारण प्रश्नों के निर्णय के लिए साधारण बहुमत पर्याप्त होता है। चार्टर के अनुच्छेद 18 के अनुसार महत्वपूर्ण प्रश्न ये माने गये हैं—(1) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति की सुरक्षा सम्बन्धी सिफारिशें, (2) सुरक्षा परिषद् के धर्म्यापी सदस्यों का चुनाव, (3) आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् के सदस्यों का चुनाव, (4) सरक्षण परिषद् के सदस्यों का चुनाव, (5) संयुक्त राष्ट्रसंघ के नये सदस्य बनाना, (6) सदस्यों के अधिकारों और सुविधाओं का स्वयंन, एवं (7) सरक्षण व्यवस्था की कार्यान्वित करने सम्बन्धी प्रश्न। वजेट सम्बन्धी अनुच्छेद 19 के अनुसार उन सदस्य को जिसने संयुक्त राष्ट्रसंघ को पूरा चन्दा नहीं दिया था, मत देने का अधिकार नहीं होता। किन्तु महासभा किसी ऐसे सदस्य को मत देने की अनुमति प्रदान कर सकती है जिसकी तरफ से उसे यह सन्तोष हो गया हो कि चन्दे का भुगतान करना सदस्य राष्ट्र के नियन्त्रण से बाहर है।

यह भी व्यवस्था है कि यदि किसी विषय को महत्वपूर्ण प्रश्न में शामिल करना है तो साधारण बहुमत से ऐसा किया जा सकता है।

महासभा में सयोग एवं समूह

(*Coalitions and Groups in the General Assembly*)

महासभा एक ससदीय निकाय की भांति है क्योंकि वहाँ एक अन्तरिपक्ष दलीय-व्यवस्था (*Embryonal party-system*) प्रभावी रहती है। जिस प्रकार कभी राजनीतिक दलों की वैयक्तिक स्वतन्त्रता के दमन का बदनाम साधन समझा जाता था उसी तरह संयुक्त राष्ट्रसंघ में राज्यों के विविध समूहों की गतिविधियों को कभी-कभी इस आधार पर कोसा जाता है कि वे कुछ स्वार्थपूर्ण वर्गीय हितों (*Selfish sectional interest*) के सातिर नैतिक सिद्धान्तों का बलिदान कर देते हैं।¹ फिर भी इस प्रकार का आरोप अथवा संयुक्त राष्ट्रसंघ में अन्तरिपक्ष दलीय-व्यवस्था के सम्बन्ध में शिकायतें कुछ अतिशयोक्तिपूर्ण हैं। सातिर, राष्ट्रीय अथवा अन्तर्राष्ट्रीय सरकारी या गैर-सरकारी क्षेत्रों में यह राजनीतिक प्रक्रिया का एक भाग ही है कि कतिपय विवादग्रस्त प्रश्नों को उनके मूल्यों अथवा महत्व के आधार पर हट दिया जाय। अतः यह स्वाभाविक है कि ऐसे प्रश्नों पर, किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन ग्राम-सहमति सरलता से प्राप्त नहीं हो पाती और राज्य अपने समान दृष्टिकोण वाले दूसरे राज्यों को साथ लेकर अपने मत के पक्ष में अन्य राज्यों को फोड़ने के लिए राजनीतिक हलचल करते हैं। न केवल अन्तर्राष्ट्रीय संगठन बल्कि राष्ट्रीय राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में इस प्रकार की गतिविधियाँ घायल बात हैं। संयुक्त

1. Sydney D. Bailey : *The General Assembly of the United Nations*, p. 21

राष्ट्रसभ में सदस्य राज्य निरन्तर एक दूसरे से मिलते रहते हैं क्योंकि वे उसी भवन में साथ-साथ बैठते हैं, घूमते-फिरते हैं, अपने दायित्वों का निर्वाह करते हैं और खाते-पीते हैं। अतः उनमें पदों के पीछे और बुते रूप में मित्रों के बीच विभिन्न समस्याओं और प्रश्नों पर निरन्तर सलाह-मशविरा होता रहता है। कभी पहले सुनिश्चित समय पर योजनानुसार सलाह-मशविरा किया जाता है तो कभी वैसे ही मिलते-जुलते परामर्शों की यह प्रक्रिया जारी रहती है। यह आवश्यक नहीं है कि इस प्रकार का सलाह-मशविरा सदैव विश्व-राजनीति की ज्वलन्त समस्याओं से ही प्रत्यक्षतः सम्बन्धित हो। अधिवाशतः सामान्य और आम बातों पर ही सलाह-मशविरा चलता रहता है। वास्तव में यह एक सामान्य कूटनीतिक प्रयास होता है कि पारस्परिक विचार-विमर्श द्वारा एक दूसरे को समझने का प्रयत्न किया जाय, अपने पक्ष में मित्रों और भोगों को प्रभावित किया जाय तथा सूचनाओं का प्रादान-प्रदान किया जाय।

महासभा में राज्यों के समूह (Groups) संयोग प्रणवा सहमिलन या गठबन्धन (Coalitions) ब्लॉक्स (Blocs) आदि निरन्तर सक्रिय रहते हैं। आलोचकों के अनुसार इन संयोगों, समूहों और ब्लॉकों की गतिविधियों के फलस्वरूप महासभा द्वारा किसी निष्पक्ष निर्णय पर पहुँचने की संभावना घट जाती है। यह धारणा यद्यपि एक हद तक सही है, लेकिन हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि महासभा कोई दार्शनिकों या वैज्ञानिकों का निकाय नहीं है और न ही स्वाय की रीति करने वाला कोई न्यायिक संस्थान ही है बल्कि यह तो एक राजनीतिक निकाय (A political body) जो विभिन्न समस्याओं का संभावित हल खोजने का प्रयास करता है और यह देखता है कि ऐन-ऐन प्रकारेण समस्या के समाधान में सदस्यों का बहुमत प्राप्त किया जाय।

महासभा और संयुक्त राष्ट्रसभ के अन्य अंगों के विभिन्न चुनावों के सम्बन्ध में राज्यों के समूह और संयोग या गुट बड़ी सरगर्मी दिखाते हैं। अधिकांश महासभायी चुनाव प्रतिनिध्यात्मक सिद्धान्त पर आधारित होते हैं। चूँकि संयुक्त राष्ट्रसभ के प्रत्येक अंग में महासभा के सभी सदस्यों का प्रवेश सम्भव नहीं हो सकता, अतः सीमित सदस्यता के निकाय या समूह इस तरह स्थापित कर दिये जाते हैं जो अपने-अपने सम्पूर्ण पक्षों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

संयुक्त राष्ट्रसभ में विभिन्न प्रकार के सहयोग, समूह और गठन बनते हैं। इनमें "The *ad-hoc* Coalition" होता है जो कम या अधिक समय के लिए समस्या विशेष पर विचार-विमर्श के लिए जन्म लेता है और जब वह समस्या समाप्त हो जाती है अथवा उसकी प्रकृति बदल जाती है तो वह उदय समूह या संयोग (*Ad-hoc Coalition*) भी समाप्त हो जाता है। उदाहरण के लिए स्पेनिश भाषी प्रतिनिधि अनेक बार इस दृष्टि से परस्पर संयुक्त हुए हैं कि

संयुक्त राष्ट्रमन्त्रालय की कार्यवाही में स्पेनिश भाषा के प्रयोग के दावे पर धावाज बुलन्द कर सकें। इसी प्रकार कोरिया युद्ध के समय उन 16 राज्यों ने कोरियाई प्रश्नों पर एक दूसरे को सहयोग किया जिन्होंने कोरिया में संयुक्त राष्ट्रसंघीय सैन्य-कार्यवाही में भाग लिया था। महासभा में 1956-57 में 11वें अधिवेशन में कनाडा, जारान तथा नार्वे विभिन्न निःशस्त्रीकरण के मामलों पर एक होकर चले थे और इस सहयोग (Coalition) को "नवीन उत्तरीय समूह" (The New Northern Bloc) कहा जाने लगा था।¹

महासभा में राज्यों के एक दूसरे प्रकार के संगठन या संयोग (Coalition) का उदय तब होना है जब कुछ राज्य नियमित या अनियमित रूप से "कॉकस" (Caucus) में मिलते हैं ताकि वे सामान्य हित के मामलों पर आपस में विचार-विमर्श कर सकें, बिना इस बात के लिए बचनबद्ध हुए कि वे एक होकर कार्य करेंगे। लैटिन अमेरिकन राज्य (Latin American States), अफ्रो-एशियन समूह (The Afro-Asian Group) जिसमें कि मरब और अफ्रीकन उप-समूह (Sub-groups) भी शामिल हैं तथा राष्ट्र-मण्डल समूह (The Commonwealth) इसी प्रकार के संघ या समूह (Associations) माने जाते हैं। इन समूहों के अपने कुछ सामान्य संगठनारमक लक्षण हैं। ये महासभा के अधिवेशन के दौरान प्रायः कुछ सप्ताहों में एक बार मिलते हैं तथा वर्ष के शेष भाग में और भी कम समयवत् होते हैं। इन समूहों की अध्यक्षता बारी-बारी से होती है। ये किसी भी सदस्य द्वारा उठाये गये किसी भी मामले पर विचार-विमर्श करते हैं तथा मतदान की कोई प्रक्रिया अपनाये बिना ही अधिकाधिक सहमति पर पहुँचने का प्रयत्न करते हैं।

संयुक्त राष्ट्रसंघ अथवा महासभा के पूर्वी यूरोप के जो साम्यवादी राज्य हैं वे अपने को एक ग्रुप (Group) के बजाय 'ब्लॉक' (Bloc) कहना अधिक पसन्द करते हैं। यद्यपि दोनों शब्दों में कोई खास अन्तर प्रतीत नहीं होता तथापि 'ब्लॉक' शब्द से कुछ ऐसा प्रतीत होता है कि 'ब्लॉक' रूप में संगठित राज्य एक व्यवस्थित आधार पर आपसी विचार-विमर्श ही नहीं करते, बल्कि सदैव एकमत से कार्य भी करते हैं। थॉमस होवेट (Thomas Hovet) के अनुसार "राज्यों का वह समूह एक ब्लॉक है जो कॉकस (Caucus) में नियमित रूप से मिलता है और जिसके सदस्य कॉकस में लिये गये निर्णयों के अनुरूप महासभा में अपना मतदान करते हैं।" यदि इस परिभाषा को लिया जाय तो महासभा में केवल एक ही सच्चा ब्लॉक दिखाई देता है और वह है सोवियत ब्लॉक।² हाल ही के वर्षों में साम्यवादी चीन के प्रभाव में आकर मल्लानिया सोवियत ब्लॉक से हट-सा गया है।

1. Ibid, p 24

2. Ibid, p 24.

महासभा के प्रस्तावों में राज्यों की निम्नलिखित चार श्रेणियों का उल्लेख होता रहता है अर्थात् महासभा में राज्यों की ये चार श्रेणियाँ प्रमुख हैं¹—

- (1) लेटिन अमेरिकन राज्य (Latin American States)
- (2) अफ्रीकन एवं एशियाई राज्य (African and Asian States)
- (3) पूर्वी यूरोपीय राज्य (Eastern European States)
- (4) पश्चिमी यूरोपीय एवं दूसरे राज्य (Western European and other States)

राज्यों की इन श्रेणियों के अलग-अलग अथवा एक-दूसरे से मिलाकर समय-समय पर विभिन्न सदस्यों की दृष्टि से विभिन्न समूह (Groups) बनते रहते हैं। लेटिन अमेरिकन राज्य अपने आकार, सामाजिक तथा राजनीतिक संगठन, आर्थिक विकास आदि की दृष्टि से भिन्न हैं अतः इनमें परस्पर ईर्ष्या, द्वेष और विरोध चलता रहता है। फिर भी विचार और भाषा की दृष्टि से लेटिन अमेरिकन गण-राज्यों (ब्राजील तथा हेटी के सिवाय) की एक सामान्य परम्परा है और वे स्पेनिश भाषा का प्रयोग करते हैं। महासभा में राज्य अपने एक सुट्टक समूह के रूप में प्रकट हुए हैं। लेटिन अमेरिकन ग्रुप की बैठक महासभा में अधिवेशन के दौरान प्रायः सप्ताह में एक बार होती है तथा वर्ष के दोप भाग में प्रायः महीने में एक बार। न्यूवा ने 1962 से ही इस ग्रुप की गतिविधियों में भाग नहीं लिया है।

अफ्रो-एशियन ग्रुप (जिसमें अरब राज्य भी शामिल हैं) की 1955 में बॉडुंग-सम्मेलन से बहुत अधिक प्रेरणा मिली। महासभा के आधे में अधिक सदस्य राज्य दो समूहों में हैं। राष्ट्रवादी चीन, इजराइल और दक्षिणी अफ्रीका इस ग्रुप के सदस्य नहीं हैं, यद्यपि ये राज्य अफ्रो-एशियन ग्रुप क्षेत्र में ही आते हैं। संयुक्त राष्ट्रसंघ में अफ्रो-एशियन ग्रुप का उदय 1950 में हुआ था तथापि शुरू से ही अरब सदस्य राज्यों के बीच मध्यपूर्व और उससे सम्बन्धित प्रश्नों पर निकट संपर्क तथा विचार-विमर्श जारी था। महासभा में जो भी अरब राज्य सदस्य हैं वे अरब राज्यों की लीग (The League of Arab States) से सम्बन्धित हैं। अरब-लीग का मुख्यालय है और वह अरब-ग्रुप-गतिविधियों में सम्बन्ध स्थापित करता है। संयुक्त राष्ट्रसंघ में अरब राज्यों द्वारा किये जाने वाले कुछ निर्णय वास्तव में अरब-लीग की परिपक्वता से होते हैं। समय-समय पर इस परिपक्वता से संयुक्त राष्ट्रसंघीय निकायों में अरब लोगों अथवा राज्यों के प्रतिनिधित्व को अपनी सहमति (Approval) प्रदान की है। अरब-ग्रुप प्रायः माह में एक बार बैठक करता है। यद्यपि महासभा में अधिवेशन के दौरान इसकी बैठकें अधिक होती हैं। बैठकों में मतदान की प्रक्रिया नहीं अपनायी जाती बरन् समस्या पर मतैक्य का हर संभव प्रयत्न किया जाता है। मध्य-पूर्व और उससे सम्बन्धित प्रश्नों पर महासभा में अरब-

1. Ibid., p. 25.

ग्रुप ने उस समय भी ऊँचे मगठन का परिचय दिया है जब उनमें परस्पर फूट तथा टाह रही हो। इस ग्रुप के नेतृत्व में मित्र की भूमिक महत्वपूर्ण रही है।

अफ्रीकन-ए सयुक्त राष्ट्रमधीय मुख्य कार्यसभ में सप्ताह में लगभग एक बार मिलता है। कुछ अफ्रीकन राज्यों का अति उग्र उपनिवेशवादी रस कभी-कभी अफ्रो-एशियन ग्रुप में तनाव पैदा कर देता है। अतः इस बात की संभावना है कि महासभा में एक पृथक् एशियाई उपसमूह (A Separate Asian sub-group) पैदा हो जाय।

घरब घीर अफ्रीकन ग्रुप में विशालतर अफ्रो-एशियन ग्रुप के उपसमूह हैं। इस ग्रुप में 10 सदस्य सयुक्त राष्ट्रसंघ के संस्थापक सदस्य थे लेकिन आज सयुक्त राष्ट्रमधीय जो भी ' कॉकस' (Caucus) हैं उनमें यह ग्रुप सबसे बड़ा है। आज सयुक्त राष्ट्रसंघ में आधे से अधिक सदस्य इस ग्रुप के हैं—घीर उयो-ज्यों सभ में नये सदस्यों का प्रवेश होना जायगा, इस ग्रुप की सदस्य संख्या घीर शक्ति बढ़ती जायगी। पर यह एक प्रश्न बिन्दु है कि भविष्य में अफ्रो-एशियन गुट अपनी शक्ति घीर मगठन को कहाँ तक बनाये रख सकेगा। इस ग्रुप को आज कुछ उन्हीं समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है जो सयुक्त राष्ट्रसंघ की स्वयं की हैं, अर्थात् इस ग्रुप के सदस्य राज्यों ■ दृष्टिकोणों में भारी भिन्नता है, सदस्य राज्यों के हित परस्पर टकराते हैं, अपने भौगोलिक आकार, अपनी जनसंख्या व समृद्धि आदि की दृष्टि से उनमें अपने निजी महत्व की प्रबल आकांक्षा है और नये तथा अपेक्षाकृत अधिक उग्र एवं सैनिक प्रवृत्ति वाले सदस्य राज्यों की मनोवृत्ति ग्रुप की एकता में खतरा पैदा करने वाली है। साम्यवादी चीन के सम्भावित प्रवेश से यह भय उत्पन्न हो गया है कि माओ के प्रतिनिधि सयुक्त राष्ट्रमध्य में अपनी भयावह कुटिल कूटनीति खेलने से नाब नहीं आयेंगे। लालचीन का सयुक्त राष्ट्रमध्य में प्रवेश अफ्रो-एशियन ग्रुप को नि.सदेह दुश्मनों टुकड़ों में विभाजित करके रहेगा।

सयुक्त राष्ट्रसंघ में पूर्वी यूरोपीय क्षेत्र के सदस्यों के बारे में कुछ प्रस्पष्टता है। मिडनी वेंसी के अनुसार यूरोप में वायलो-रशियन तथा यूक्रेनियन सोवियत समाजवादी गणतन्त्रों सहित सोवियत सभ, धारमा पेंकट तथा पारस्परिक आर्थिक सहायता परिपद (Mutual Economic Assistance—COMECON) के वर्तमान एवं भूतपूर्व सदस्य, यूगोस्लाविया सम्मिलित हैं सयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य राज्यों में पूर्वी यूरोप के प्रारम्भिक सदस्य 6 थे—सोवियत सभ, वायलो रशिया तथा यूक्रेनियन गणराज्य, चैकोस्लोवाकिया, पोलैण्ड एवं यूगोस्लाविया। चैकोस्लोवाकिया 1948 में सोवियत सेवे का अग्र बन गया लेकिन उसी वर्ष के बाद में यूगोस्लाविया कोमिन फार्म राज्यों (The Cominform States) से हट गया। आगे पनवर रूमानिया, बल्गेरिया हंगरी व रूमानिया आदि राज्य भी सोवियत संघ के साथ हो गये। बल्गेरिया घीर मंगोलिया भी कम्युनिस्ट बनाक का भाग बन गया। अल्बानिया,

वारसा-मंड के साथ बंधा होने पर भी, पारस्परिक आर्थिक सहायता परिषद् (COMECON) से भ्रष्टाचार, 61 में निकल गया।

कम्युनिस्ट ब्लॉक के राज्य यद्यपि मार्क्सवादी विचारधारा में विश्वास करते हैं तथापि पिछली दशकाब्दी में अनेक उदार प्रवृत्तियों का विकास हुआ है और इस बात पर मत दिया जाने लगा है कि समाजवाद का मार्ग चुनना प्रत्येक देश का अपना अधिकार है। रूसी-चीनी सिद्धान्त के संघर्ष ने अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों पर प्रभाव डाला है तथापि अभी तक अन्तर्राष्ट्रीय ही महासभा का एक सदस्य रहा है जिम्मे खुले रूप से पेरिस के दृष्टिकोण का समर्थन किया है।

कम्युनिस्ट ब्लॉक के राज्य परस्पर विचार-विमर्श के लिए कितनी प्रणालियों को अपनाते हैं, इस बारे में बहुत कम ज्ञात है। तथापि यह एक तथ्य है कि ये राज्य महत्वपूर्ण प्रश्नों पर प्रायः समान नीति अपनाते हैं। बड़े और गम्भीर प्रश्नों पर उनके मतदान में विविधता या अन्तर प्रायः देखने को नहीं मिलता। यदि कभी असमंजसपूर्ण स्थिति में कोई राज्य पृथक् मत दे देता है तो भी उसका यही प्रयत्न रहता है कि वे, कम्युनिस्ट ब्लॉक की एकता का ध्यान रखते हुए, समय आने पर बाद में अपना मत परिवर्तन कर दें।

महासभा में राज्यों की चौथी श्रेणी पश्चिमी यूरोप तथा अन्य राज्यों की है। परे इन राज्यों का कोई संगठित ग्रुप नहीं है और न ही इनकी कोई संक्षिप्त भौगोलिक अभिव्यक्ति है। पश्चिमी यूरोप एक सचकीली शब्दावली है जिसका उत्तर में आइसलैण्ड से लेकर फिनलैण्ड तक और दक्षिण में स्पेन से लेकर ग्रीस तक विस्तार है। सिडनी वेसी के अनुसार यह अधिक उपयुक्त होगा कि इन राज्यों को पश्चिमी, उत्तरी और दक्षिणी यूरोप के राज्य कहा जाय, लेकिन संक्षिप्त अभिव्यक्ति के लिहाज से "पश्चिमी यूरोप" शब्दावली का प्रयोग कर दिया जाता है। संयुक्त राष्ट्रसंघ के स्थापक सदस्यों में पश्चिमी यूरोप के 9 राज्य थे जिनकी संख्या प्रथमः काफी बढ़ गयी। पश्चिमी यूरोपीय सदस्य राज्यों में राजनीतिक और आर्थिक सहयोग के लिए अनेक संघ या ग्रुप बनते रहते हैं लेकिन संयुक्त राष्ट्रसंघ के उद्देश्यों की दृष्टि से इस श्रेणी के राज्यों की मूल रूप से दो उपविभागी में बाँटा जा सकता है—(क) स्पेन सहित नाटो के यूरोपीय सदस्य, एवं (ख) सदस्य (ग्रीस, आइसलैण्ड, फिनलैण्ड, आयरलैण्ड तथा स्वीडन)। पश्चिमी यूनानी ग्रुप प्रायः वर्ष में चार या पाँच बार फ्रान्स तथा ब्रिटेन के संयुक्त समामित्व (Joint Chairmanship) में मिलता है। संयुक्त राज्य अमेरिका महासभा के प्रस्तावों में उत्पन्नित किसी भी क्षेत्रीय श्रेणी में नहीं आता।

राष्ट्रमण्डल अथवा कॉमनवेल्थ ने जो राज्य संयुक्त राष्ट्रमण्डलीय महासभा के सदस्य हैं, उनमें वैचारिक अथवा भौगोलिक एकाता नहीं पायी जाती लेकिन राष्ट्रमण्डल का सदस्य होने के नाते वे एक दूसरे के प्रति सहानुभूति से व्यवहार करते हैं। राष्ट्रमण्डलीय राज्य अधिकांशतः ब्रिटिश राजनीतिक परम्पराओं से

प्रभावित रहे हैं और उनकी भाषा अंग्रेजी है, आस्ट्रेलिया, कनाडा, मिनोन, भारत, पाकिस्तान, न्यूजीलैंड, ब्रिटेन आदि अनेक राज्य राष्ट्रमण्डलीय राज्यों (Common-wealth States) में गिने जाते हैं। राष्ट्रमण्डलीय ग्रुप, महासभा में अधिवेशन के दौरान प्रायः 15 दिन में एक बार बैठक करता है और वर्ष के शेष भाग में नियमित रूप से मिलता रहता है। 1963 तक राष्ट्रमण्डलीय ग्रुप (The Common-wealth group) का समापित्व बरिष्ठ ब्रिटिश प्रतिनिधि किया करता था लेकिन अब बारी-बारी से विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधि समापित्व करते हैं। राष्ट्र-मण्डलीय ग्रुप का यह महत्वपूर्ण लक्षण है कि इसके सदस्य राज्य दूसरे समूहों और क्षेत्रों के भी सदस्य हैं।

संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्यता में वृद्धि के साथ ही महासभा के सदस्य राज्यों की विभिन्न श्रेणियों की सदस्य संख्या और सापेक्षिक शक्ति बढ़ती रही है। सिडनी डी. बेली ने महासभा को सदस्य राज्यों के क्षेत्रों और समूहों की सापेक्षिक शक्ति को 1945 तथा 1964 के वर्षों में निम्नानुसार प्रकट किया है—

Changes in relative strength of regions and groups in the Assembly, 1945 and 1964

	1945		1 January 1964	
	No. of Members	Percentage of Seats	No. of Members	Percentage of Seats
Latin America	20	39	20	18 ✓
Asia and Africa (Including China and South Africa)	12	24	59	52~
Eastern Europe	6	12	10	9
Western Europe	9	18	18	16'
Common-wealth	6	12	18	18'

1964 के बाद संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्य-संख्या में बहुत अधिक वृद्धि हुई है और बहुत कुछ उसी अनुपात में महासभा के सदस्यों के समूहों और क्षेत्रों (Groups and regions) की शक्ति भी बढ़ी है। सबसे अधिक शक्ति अफ्रीका-एशियाई ग्रुप की बढ़ी है। इस ग्रुप के सदस्य महासभा के कुल सदस्य राज्यों, (जो वर्तमान में 126 हैं) के आधे से भी अधिक हैं।

महासभा की समितियाँ

(Committees of the General Assembly)

महानम की समिति-निरचना, अनेक उत्प्रेक्षणीय परिवर्तनों के बावजूद सैन की समिति-निरचना से निरन्तर-चल रही है। आज महानम का कार्य 7 मुख्य समितियों में विभाजित है जिनमें प्रत्येक सदस्य अपना एक प्रतिनिधि भेज सकता है। ये मुख्य समितियाँ इस प्रकार हैं—

- (1) राजनीतिक और सुरक्षा समिति (Political and Security Committee)
- (2) आर्थिक और वित्तीय समिति (Economic and Financial Committee)
- (3) सामाजिक-मानवीय एवं सांस्कृतिक समिति (Social, Humanitarian and Cultural Committee)
- (4) स्थापना-समिति (Trusteeship Committee)
- (5) प्रशासनिक एवं वज्र समिति (Administrative and Budgetary Committee)
- (6) वैधानिक समिति (Legal Committee)
- (7) विशेष राजनीतिक समिति (Special Political Committee)

इनके अतिरिक्त दो अन्य प्रक्रियात्मक (Procedural) समितियाँ भी होती हैं—नामान्य समिति एक प्रचारक समिति। नामान्य-समिति का कार्य महानम और उसकी विभिन्न समितियों को कार्यवाहियों में सम्मिलित स्थिति करना होता है। प्रचारक समिति (Credential Committee) प्रतिनिधियों के प्रचारकों को जीव करती है। कामचलाऊ समितियों को नियुक्ति महानम अध्यक्ष उनकी किन्हीं भी अन्य समिति द्वारा विशेष उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए की जा सकती है। ऐसी समितियों के सदस्य हैं—संघीय विमान परामर्शदात्री समिति, अलुगलि के वाणिज्यों प्रदीप सम्बन्धी परामर्शदात्री समिति, कोरिया के एकीकरण तथा पुनर्स्थापन सम्बन्धी संघीय आयोग, किमिस्तीन के लिए स्थानीय आयोग आदि। कामचलाऊ एवं अन्य समितियों का नियुक्ति और अनुचित प्रदीप वास्तव में मुख्य समितियों के कार्य-निर्देशन की क्षमता को बढ़ाने का सर्वोत्तम तरीका है।¹

महासभा के कार्य

(Functions of the General Assembly)

महानम के कार्यों की प्रकृति मुख्य रूप से निरोधकत्व एवं प्रत्येकत्वक है। यह संयुक्त राष्ट्रमंडल के बाह्य के कार्यक्षेत्र में जाने जाने सभी प्रश्नों पर विचार कर सकती है। इनमें किसी भी तत्त्व के कार्यों और अधिकारों ने सर्वप्रथम विचार की

सम्मिलित हैं। प्लानो एवं रिग्ज ने संसदों के कार्यों को 9 भागों में वर्गीकृत किया है¹—(1) प्रवोधक (Horatory), (2) अर्धन्यायिक (Quasi-legislative) (3) अन्वेषणात्मक (Investigatory), (4) मध्यस्थता सम्बन्धी और सम्बन्धायक (Interpositional and Conciliatory), (5) शान्ति-रक्षण (Peace Preservative), (6) बजट सम्बन्धी (Budgetary), (7) निरीक्षणायक (Supervisory), (8) निर्वाचन सम्बन्धी (Elective), एवं (9) संवैधानिक (Constituent)।

महासभा सदस्य राज्यों, गैर सदस्य राज्यों, महाशक्तियों, सुरक्षा परिषद् और अन्य प्रमुख घणों—यहाँ तक कि स्वयम् अपने लिए ही प्रवोधक कार्यों में (in exhortation) लिप्त रहती है। कभी-कभी "Manifestoes against sin" कहे जाने वाले प्रस्तावों के माध्यम से महासभा ऐसी भूमिका धरा करती है जिसे उसके समर्थक चाटैर के सिद्धान्तों और मानव-समाज की बेतना की सुरक्षा के रूप में स्वीकार करते हैं और विरोधी केवल सनक के रूप में ठुकरा देते हैं। इस प्रकार के प्रस्तावों द्वारा महासभा ने अनेक बार सुरक्षा परिषद् के स्थायी सदस्यों को अपने निवेदाधिकार का प्रयोग सधम के साथ करने, महाशक्तियों को अपने युद्ध प्रचार को, रोकने, सभी राज्यों को शान्तिपूर्ण सहमस्तिव की व्यवधारणा स्वीकार करने, एवं अंधांगीन पक्षों को अपने विवादों का चाटैर के सिद्धान्तों के अनुकूल शान्तिपूर्ण ढंग से समाधान करने को प्रयुक्त किया है।²

महासभा के अर्धन्यायिक कार्य विभिन्न प्रस्तावों, घोषणाओं और परम्पराओं द्वारा सञ्चालित होते हैं। इन कार्यों का उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रीय कानून का विकास और सहिताकरण करना तथा मानव-अधिकारों और आधारभूत स्वतन्त्रताओं की रक्षा करना है। अपनी इस भूमिका के निवाह में महासभा बहुत कुछ एक राष्ट्रीय व्यवस्थापिका की विधि-निर्मात्री गतिविधियों के अनुकूल आचरण करती है। महासभा द्वारा अनेक ऐसे प्रस्ताव (Conventions) पास किये जाते हैं (जैसे कि The Genocide Convention) जिनके द्वारा राष्ट्रीय, जातीय घमवा धार्मिक समूहों की सामूहिक हत्या को धर्म्य करार दिया जाता है और जो सदस्य राज्यों द्वारा अनुसमर्पित किये जाने के बाद अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में एक कानून की भाँति प्रभावी हो जाता है। अनेक प्रस्ताव (Resolutions) सदस्य राज्यों द्वारा वैधानिक रूप में प्रयुक्त किये जाने होते हैं ताकि व्यक्तियों के आचरण अन्तर्राष्ट्रीय स्तर (International Standards) पर लागू हो सकें। उदाहरण के लिए 1948 की मानव-अधिकारों सार्वभौमिक घोषणा (The Universal Declaration of Human Rights) महासभा के प्रवोधक और अर्धन्यायिक कार्यों के सन्दर्भ में एक ऐसा प्रयास मानी जा सकती है जिसका उद्देश्य इन सिद्धान्तों को कानून के समान

1. *Plano and Riggs: op. cit.*, p. 85-88.

2. *Ibid.*, p. 85.

प्रभावी बनाना है। अभी तक मानव-प्रधिकारों सम्बन्धी अनेक संविदा (Covenants) बनाये जा चुके हैं अथवा धार्मिक एवं सामाजिक परिषद् के प्रायोगों द्वारा बनाये जा रहे हैं ताकि उन पर महासभा की स्वीकृति और सदस्य राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त किया जा सके। प्लानो एवं रिज़न की मान्यता है कि यदि सदस्यों में परस्पर सहमति हो और कार्य करने की इच्छा हो तो महासभा में अपने सीमित अर्थन्यायिक क्षेत्र में विशेषण: एक विश्व ससद के रूप में कार्य कर सकती है।¹

महासभा का, अन्तर्राष्ट्रीय कानून त्रिक विकास और सहिताकरण के क्षेत्र में यह विशेषण. एक महत्वपूर्ण कार्य है कि वह इस बात का अध्ययन करती रहती है कि ऐसे कौन से कानून हो सकते हैं जिन्हें सभी राष्ट्रों द्वारा स्वीकृति प्राप्त हो जायगी। महासभा ऐसे कानूनों को क्रमबद्ध रूप में रखकर उन्हें सदस्य राष्ट्रों के समक्ष स्वीकृति के लिए सिफारिश के बतौर भेजती रहती है। अपने इस दायित्व का निर्वहन महासभा चार्टर की धारा 13 के अंतर्गत करती है। महासभा के अन्वेषणात्मक कार्य इसके अर्थन्यायिक और विवाद-समाधान कार्यों के पूरक है। अन्वेषणात्मक भूमिका का सर्वोत्तम उदाहरण महासभा का अन्तर्राष्ट्रीय विधि आयोग (International Law Commission) है जो 1948 से ही अन्तर्राष्ट्रीय कानून के विकास और सहिताकरण की दिशा में कार्यरत है। आयोग के सदस्य अन्तर्राष्ट्रीय ह्यति प्राप्त और राष्ट्रीय कानूनों के अधिकारी विद्वान होते हैं। आयोग सहिता-बद्ध होने योग्य विषय के सम्बन्ध में अपनी सिफारिशें महासभा के सम्मुख प्रस्तुत करता है। ऐसा करते समय सम्बन्धित पूर्व उदाहरणों, सन्धिषी, न्यायाधीशों के निर्णयों और स्थिति-मित्रभेदों तथा विवादों का उल्लेख किया जाता है। आयोग को यह भी काम सौंपा गया है कि वह औपचारिक अन्तर्राष्ट्रीय कानून का प्रतिपादन करने वाली सामग्री को संकलित और प्रकाशित करे। विशेषण: विवादों के समाधान के क्षेत्र में अन्वेषण अथवा सोज-जीन (Investigation) का विशेष महत्व है क्योंकि इसके आधार पर विवादों को अती प्रकार समझा जा सकता है, वर्तमान तथ्यों को समझा जा सकता है और एक न्यायपूर्ण तथा उचित हल सोचा जा सकता है।

महासभा के सम्पत्थता और समन्वय के विशिष्ट कार्य विवादों के समाधान में सम्बन्धित हैं और उनका प्रयोग मुरसा परिषद् के कार्यों की भांति ही किया जाता है। महासभा का हस्तक्षेप उस समय आवश्यक हो जाता है जब मुरसा परिषद् किसी गम्भीर गतिरोध अथवा अन्य विवादों से परिपूर्ण कार्यक्रम (A deadlock or a full agenda) के कारण कार्य करने में असमर्थ रहती है।² महासभा की शान्ति-रक्षात्मक भूमिका विशेष रूप से महत्वपूर्ण है। महासभा अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए यतया उपस्थित करने वाली प्रत्येक समस्या पर मुरसा परिषद् के अनुरोध पर,

1. Ibid, p. 86.

2. Ibid, p. 86.

अथवा किसी सदस्य राष्ट्र के अनुरोध पर, अथवा चार्टर की 35वीं धारा के अनुसार ऐसे किसी भी राष्ट्र के अनुरोध पर भी जो संयुक्त राष्ट्रसंघ का सदस्य नहीं है, विचार करने का अधिकार नहीं रखती। यह आवश्यक है कि ऐसी किसी भी शिकायत पर त्रिमके बारे में महामन्त्रा कुछ कार्यवाही करना आवश्यक समझती है, मुरक्षा परिपद से बहम के पहले अथवा बाद में परामर्श अवश्य किया जाना चाहिए। गुडरिच तथा हैनबरो के अनुसार "महामन्त्रा एक सार्वजनिक मन्त्रालय नहीं है बल्कि इसे अपने आपको निश्चय लेने योग्य भी प्रमाणित कर दिया है। विश्व-शान्ति और मुरक्षा को स्थापित रखने में भी इसने महत्वपूर्ण योग दिया है।"¹ "स्वेज नहर के बन्द के समय महामन्त्रा ने जो कार्य किया उससे यह सिद्ध हो सका कि वह मन्त्रालय का एक प्रभावशाली अंग है। स्पेन, यूनान, हंगरी, फिलिपीन आदि की महत्वपूर्ण समस्या महामन्त्रा के समक्ष भेजी गयी जिनमें से कुछ की हमने बड़ी सफलतापूर्वक सुलझाया। संयुक्त राष्ट्रसंघीय आपात सेना (United Nations Emergency Force-UNEF) की स्थापना महामन्त्रा के प्रयत्नों के फलस्वरूप ही हुई है। महामन्त्रा ने विभिन्न विवादों में जो समन्वयात्मक भूमिका धरा की है, उसमें विविध तकनीकों का प्रयोग होता रहा है, जैसे मध्यस्थता, पुष्टताद्य और मध्यस्थता के आयोजन की स्थापना, युद्ध विराम के आदेश, राष्ट्रीय से सहयोग का आमन्त्रण, विश्व-विश्वास और निराश व्यक्तियों की समस्याओं के रूप में नियुक्ति आदि।²

चार्टर की 11वीं धारा के अनुसार महामन्त्रा विश्व-शान्ति और मुरक्षा को स्थापित करने के सिद्धान्तों पर विचार कर सकती है। निःशस्त्रीकरण और अस्त्रों के नियन्त्रण पर विचार कर सकती है तथा इन सिद्धान्तों के बारे में सभ के सदस्यों तथा मुरक्षा परिपद अथवा दोनों से सहायता कर सकती है। चार्टर के 12वें अनुच्छेद द्वारा महामन्त्रा की शक्तियों पर यह प्रतिबन्ध है कि यदि कोई परिस्थिति अथवा भगवा मुरक्षा परिपद के विचारधीन है तो महामन्त्रा उस भगवे या परिस्थिति के सम्बन्ध में तब तक कोई भिकारिण नहीं करेगी जब तक कि उसमें ऐसा करने के लिए न रहे। अनुच्छेद 84 के अनुसार यदि किसी कारणवश कोई ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो जाय जिनमें महामन्त्रा की राय राष्ट्रों के साधारण हितों या राष्ट्रों के बीच मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों को ठेस पहुँचती है तो 12वें अनुच्छेद के उपबन्धों के अधीन रहते हुए, महामन्त्रा उस परिस्थिति को शान्तिपूर्वक सुलझाने के लिए भिकारिण कर सकती है।

महामन्त्रा के वरत सम्बन्धी कार्य एक राष्ट्रीय व्यवस्थापिका की परम्परागत घन सम्पत्ती शक्ति (Power of the purse) में मिलने-जुलते हैं। संघ की आर्थिक व्यवस्था का संचालन महामन्त्रा के ही हाथों में रहता है। महामन्त्रा की सभ तथा

1. *Goodrich and Hambro : Charter of the United Nations*, p. 83.

2. *Plano and Riggs : op cit.*, p. 86.

अनुच्छेद 57 में वर्णित विशेष ऐजेंसियों के वार्षिक बजट पर विचार और निर्णय करने का अधिकार है। वही इस बात का निर्णय करती है कि किसी देश को संधि के अर्थ का कितना भाग बहुत करना चाहिए।

चार्टर के अनुच्छेद 13 के अनुसार राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षणिक और स्वास्थ्य सम्बन्धी क्षेत्रों में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को प्रोत्साहन देने के लिए महासभा प्रारम्भिक अध्ययन द्वारा जांच-पड़ताल की व्यवस्था कर सकती है तथा इस विषय में अपनी सिफारिशें भी प्रस्तुत कर सकती है। साथ ही जाति, लिंग, भाषा, धर्म आदि का भेद-भाव किये बिना समाज को मानव-अधिकार और मौलिक स्वतन्त्रताएँ दिलाने में सहायता देना इसका कर्तव्य है।

चार्टर के अनुच्छेद 57 में अतःसरकारी समझौते द्वारा विस्तृत अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों से सम्पन्न आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षणिक एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी क्षेत्रों में विशेष माध्यम खोजने का महासभा द्वारा आदेश दिया जा सकता है। आर्थिक एवं सामाजिक परिपद इनमें से किसी भी माध्यम के साथ समीक्षा करके उसे संयुक्त राष्ट्रसंघ से सम्बन्धित बना सकती है। ऐसे समझौतों के प्रति महासभा का अनुमोदन आवश्यक है। महासभा को अधिकार है कि वह माध्यम की नीति और महिविधियों को परस्पर सहयोगपूर्ण बनाने के लिए आवश्यक सिफारिशें करे।

चार्टर के अनुच्छेद 85 के अनुसार व्याप्त-समझौते की शर्तों और उनमें अन्तर्बदल तथा मशोषन के अनुमोदन सहित, युद्ध के लिए सैनिक इलाकों के व्याप्त-समझौतों के जितने भी काम संयुक्त राष्ट्रसंघ के विषये हों, उनको महासभा पूरा करती है। इस सम्बन्ध में यह भी व्यवस्था है कि महासभा के अधिकार में काम करते हुए व्याप्त-परिपद उन कामों को पूरा करने में महासभा की सहायता करेगी।

अनुच्छेद 15 के अनुसार महासभा परिपद से उन कदमों के सम्बन्ध में वार्षिक और विशेष रिपोर्टें माग सकती है जो सुरक्षा परिपद ने अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा और शांति को स्थापित करने के लिए उठाये हों। महासभा संधि के दूसरे अंगों से भी उनकी अपनी रिपोर्टें माग सकती है तथा उन पर विचार कर सकती है। सचिवालय का मुख्य कार्य महासभा की सेवा में लगे रहना है और महासभा द्वारा ही वह मुख्यतः नियन्त्रित होता है। सचिवालय के सगठन और कार्यों के सम्बन्ध में निर्णय, उसके बजट, उसके संयुक्त राष्ट्रसंघ से सम्बन्धित कार्यों आदि का नियमन, नियन्त्रण—सब कुछ महासभा द्वारा किया जाता है। सम्पूर्ण संयुक्त राष्ट्रसंघीय सगठन का निरीक्षणार्थक उत्तरदायित्व महासभा पर ही है।

महासभा दोहरे चुनाव सम्बन्धी कार्य (A twofold elective function) करती है। इस कार्य के प्रथम पहलू में संयुक्त राष्ट्रसंघ में नये सदस्यों का प्रवेश प्रयत्न निर्वचन सन्निहित है। दूसरा पहलू संधि के अन्य अंगों के निर्वाचक सदस्यों (Elective

member) के चयन से संबंधित है। महासभा उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से सुरक्षा परिषद् के स्थायी सदस्य द्वारा आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् के सदस्यों एवं न्याय परिषद् के निर्वाचक सदस्यों का चयन करती है। वृथक् मतदान द्वारा महासभा और सुरक्षा परिषद् बिस्कुस अलग-अलग न्यायानय के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है। महासभा सुरक्षा परिषद् के परामर्श पर सच के महासचिव की नियुक्ति भी करती है।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में सशोधन करने की सिफारिश भी महासभा द्वारा की जा सकती है। इस सम्बन्ध में यह आवश्यक है कि महासभा के दो-तिहाई सदस्यों द्वारा इसका समर्थन किया जाय। यह दो-तिहाई बहुमत प्राप्त होने पर ही सशोधन सुरक्षा परिषद् में विचारार्थ उपस्थित किया जा सकता है। चार्टर में सशोधन करने के लिए महासभा सुरक्षा परिषद् की अनुमति से ही सम्मेलन बुला सकती है। सुरक्षा परिषद् से भी, दो-तिहाई बहुमत से (जिसमें 5 बड़े राष्ट्रों का होना आवश्यक है) स्वीकृति होने पर ही चार्टर में सशोधन किया जा सकता है।

मधुसभा

(The Little Assembly)

46 अक्टूबर 6 पुनः 6 अक्टूबर

महासभा की शक्तियों के प्रसंग में "मधुसभा" को ध्यान में रखना आवश्यक है। नियोजनकार के प्रयोग और महाशक्तियों की प्राप्ति सीमांतानी के फलस्वरूप जब इस बात की धारणा की जाने लगी कि सुरक्षा परिषद् प्राकम्प को रोकने और शांति के गडुओं का सामना करने के लिए एकमत नहीं हो सकती तथा कोई कदम भी नहीं उठा सकती, तब 13 नवम्बर, 1947 को महासभा द्वारा एक "अन्तरिम समिति" (Interim Committee) नामक एक नया सहायक अंग स्थापित किया गया जिसे सामान्य रूप से "मधुसभा" कहा जाता है। इस अन्तरिम समिति प्रथम सत्रण पर यह उद्देश्यविशेष डाला गया कि वह महासभा के अधिवेशन न होने के समय शान्ति और सुरक्षा के प्रयोग पर अपने सुझाव प्रस्तुत करेगी। अपने कार्यों के समुचित निर्वहन के लिए इसे जोख-पड़वाने आयोग नियुक्त करने, आवश्यक खोज-बीन करने तथा महासभा को महासभा का विशेष अधिवेशन बुलाने की सिफारिश करने का अधिकार दे सकती है। इस स्थिति को सुस्पष्ट करने के लिए महासभा ने यह भी निर्णय किया कि "अन्तरिम समिति चार्टर के अनुसार सुरक्षा परिषद् के दायित्वों का ध्यान रहेगी।" समिति में महासभा के प्रत्येक सदस्य 'राष्ट्रों' अपने प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया।

यद्यपि अन्तरिम समिति का निर्माण महासभा के एक सत्रण-संस्करण के रूप में हुआ और यह भी किया गया कि सदैव परिदेष्टा में रहने वाली 'यह' स्थायी न्याय महासभा के कार्यों और दायित्वों को अधिक गतिशील एवं प्रभावी बना देने की तथापि सोवियत गृह के दोनों द्वारा इसी वैधानिकता को कड़ी स्वीकार नहीं किया गया। प्रारम्भ में यह एक वर्ष के लिए निर्धारित हुई थी, परन्तु बाद में भी चली रही। यह

1949 में पुनर्गठित हुई, लेकिन 1952 के बाद इसकी कोई बैठक नहीं की गई। प्रारम्भ में इस समिति ने इतना अधिक कार्य किया कि इसके स्थायी बनने की संभावना होने लगी। लेकिन इस और उसके समर्थक इसके घोर विरोधी बने रहे। प्रागे चलकर इसका कार्य विभिन्न नियमित एवं विशेष समितियों तथा भाषागो द्वारा संभाल लिया गया।

52 पृष्ठ 2 अङ्क विपक्ष-5

शान्ति के लिए एकता का प्रस्ताव (Uniting for Peace Resolution)

महासभा की शक्तियों में उल्लेखनीय वृद्धि 3 नवम्बर, 1950 के "शान्ति के लिए एकता" (Uniting for Peace) प्रस्ताव पास होने के बाद हुई, जो इस प्रकार है—शान्ति को खतरा, शान्ति-भंग प्रवृत्ति या कार्यक्रम की विभीषिका के सम्बन्ध में स्थायी सदस्यों के एकमत न होने के कारण यदि सुरक्षा-परिषद् कार्य सञ्चालन में असफल रहे तो महासभा सुरन्त ही उस पर विवाद कर सकती है और सामूहिक कदम उठाने के लिए उचित सिफारिशें कर सकती है और शान्ति भंग होने एवं प्राप्ति होने की प्रवृत्ति के प्रयोग पर सिफारिश कर सकती है ताकि अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा कायम रहे।" प्रस्ताव के अनुसार सुरक्षा परिषद् के किन्हीं सात साधारण मत से प्रवृत्ति के सदस्यों के बहुमत से 24 घंटे का नोटिस देकर महासभा का संकटकालीन अधिवेशन बुलाया जा सकता है।

इस प्रस्ताव में अन्तर्राष्ट्रीय तनाव वाले क्षेत्रों की स्थिति का निरीक्षण करने और रिपोर्ट देने के लिए 14 सदस्यीय "शान्ति निरीक्षण आयोग" (Peace Observation Commission) की व्यवस्था भी की गयी है। प्रस्ताव के तीसरे (भी) भाग के अनुसार संघ द्वारा सदस्य राष्ट्रों से यह प्रार्थना की गयी है कि वह आवश्यकता पड़ने पर सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर संघ के अधीन कार्यवाही करने के लिए सुशिक्षित सेना प्रदान करे।

"शान्ति के लिए एकता-प्रस्ताव" ने महासभा की स्थिति को सुरक्षा परिषद् से अधिक महत्वपूर्ण बना दिया है। इस बात की सम्भावना घट गयी है कि महासत्त्विका बारम्बार निषेधाधिकार के प्रयोग से सुरक्षा परिषद् को एकदम निष्क्रिय बना कर अपना उल्लू सीधा करती रहे। महासभा में निषेधाधिकार की व्यवस्था नहीं है, अतः शान्ति के लिए एकता प्रस्ताव के अन्तर्गत महासभा अपनी आपातकालीन अधिवेशन में समस्या पर विचार कर सकती है। यद्यपि इस प्रस्ताव में निषेधाधिकार की शक्ति को समाप्त नहीं किया है, तथापि इससे उत्पन्न गतिरोध को दूर करने का एक हल प्रवर्धन निकाल दिया है। पुनश्च, यद्यपि महासभा सम्बन्धित समस्या पर केवल सिफारिशें ही करती है तथापि इन सिफारिशों को सुगमता से ठुकराया नहीं जा सकता क्योंकि वे विश्व-जनमत का प्रतीक होती हैं। नवम्बर, 1956 को मिस्र पर इजराइल, ग्रेट ब्रिटेन और फ्रान्स के संयुक्त कार्यक्रम होने पर महासभा के विशेष अधिवेशन के इस प्रस्ताव के अनुसार कार्य करते हुए सफलतापूर्वक शान्ति स्थापित की थी।

महासभा के महत्व में वृद्धि के कारण

सुरक्षा परिषद् की तुलना में महासभा का महत्व बढ़ता जा रहा है। संयुक्त राष्ट्रसंघ के निर्माताओं का विचार था कि सुरक्षा परिषद् संघ की प्रधान कार्यकारी शक्ति होगी और महासभा एक वाद-विवाद-मञ्च (Debating forum) के रूप में कार्य करेगी। इसीलिए जहाँ परिषद् को वाध्यकारी शक्ति प्रदान की गयी, वहाँ महासभा को केवल सिफारिशें करने का ही अधिकार दिया गया। लेकिन कालान्तर में विभिन्न व्यवस्थाओं, परिस्थितियों और व्यवहारों के फलस्वरूप महासभा का महत्व उत्तरोत्तर बढ़ता गया है। महासभा की महत्व-वृद्धि में निम्नलिखित कारणों का विशेष योग रहा है—

(1) संयुक्त राष्ट्रसंघ के सभी सदस्य महासभा के भी सदस्य हैं, अतः विश्व की समस्याओं पर विचार करने के लिए यह एक अच्छा सार्वजनिक मञ्च है।

(2) विशेषाधिकार के अनुचित और अधिक प्रयोग के फलस्वरूप सुरक्षा-परिषद् की स्थिति पहले के समान अधिक लाभकारी नहीं रही है और सकटकाल में सदस्य राष्ट्र परिषद् का पूरा भरोसा नहीं कर सकते। विश्व-जनमत को अपने पक्ष में मोड़ने के लिए वे महासभा को अधिक उपयुक्त स्थान समझते हैं।

(3) शान्ति के लिए एकता का प्रस्ताव पास करने के बाद से महासभा का नैतिक स्तर बहुत बढ़ गया है और वह भण्डों के निपटारे, सामूहिक सुरक्षा तथा निःशस्त्रीकरण के विषय में अधिक भाग लेने लगी है।

(4) महासभा की आपातकालीन सेना की नियुक्ति से उसके महत्व में पर्याप्त वृद्धि हुई है।

(5) सुरक्षा परिषद् के साथ-साथ महासभा की अन्तर्राष्ट्रीय शानि और सुरक्षा के प्रश्नों पर विचार करने का जो अधिकार चार्टर के अन्तर्गत प्राप्त है, उसके समुचित प्रयोग ने भी महासभा के प्रभाव में वृद्धि की है।

(6) महासभा का अन्वेषणात्मक और निरीक्षणात्मक अधिकार इसे संघ के अन्य अंगों से अधिक उच्च स्थिति प्रदान करता है।

वास्तव में 15 सदस्यों की सुरक्षा परिषद् उन घटकों में सम्पूर्ण विश्व का अन्तर्राष्ट्रीय रंग-मञ्च नहीं बनी जा सकती है। क्लार्क आइक-बर्गर (Clark M. Eicheberger) के मतानुसार "महासभा मानव-जाति के संशोधन का एक रूप है जिसमें राष्ट्र शक्तिपूर्ण परिवर्तन की विविध समस्याओं पर विचार करने के साधन ढूँढ रहे हैं वह भी कानून एवं संशोधनात्मक प्रक्रिया के ढाँचे में।" महासभा के सदस्य राष्ट्र स्वतन्त्र रूप में अपनी शिकायतें, प्रस्ताव और सुझाव प्रस्तुत करते हैं, इस तरह यह विश्व का उन्मुक्त अन्तःकरण (Open conscience of the world) है। स्टार्क (Starke) का यह निष्कर्ष ठीक ही है कि "महासभा में अन्तर्राष्ट्रीय शानि और सुविधा सम्बन्धी प्रश्नों के समाधान से महत्वपूर्ण भूमिका बढ़ी की है।"²

प्रभावशाली धर्म नहीं बनने दिया है जिनकी 1945 में घोषणा की गई थी। महायुद्धोत्तर काल में अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में शकाओ, धमकियों, घुले सपथों, आरोप-प्रत्यारोप आदि ने जिन प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष भयों और निराशाओं को जन्म दिया है तथा विश्व के राजनीतिक पटल को जिस प्रकार कलुषित किया है, उनसे सुरक्षा परिषद् के गौरव को ठेस लगाना यस्वामाविक नहीं कहा जा सकता। आशिक रूप से सुरक्षा परिषद् की कार्य-प्रणाली और निर्णयकारी-प्रक्रिया भी इसकी गिरिवलता के लिए उत्तरदायी है।

सुरक्षा परिषद् का संगठन और कार्य विधियाँ

(Organization and Procedure of Security Council)

चाटें के पाँचवें अध्याय में अनुच्छेद 23 से 32 तक सुरक्षा परिषद् के संगठन, कार्य, अधिकार, मतदान-पद्धति आदि का वर्णन है। चाटें की मूल व्यवस्था के अनुसार पहले सुरक्षा-परिषद् में केवल 11 सदस्य थे—5 स्थायी और 6 अस्थायी, किन्तु प्रगल्भ, 1965 में सच के चाटें का संशोधन किया गया और परिषद् के सदस्यों की संख्या बढ़ाकर 15 कर दी गयी। परिषद् के निर्णयों के न्यूनतम आवश्यक मतों की संख्या भी बढ़ाकर 7 से 9 कर दी गई। सुरक्षा परिषद् के स्थायी सदस्य वे 5 देश हैं—चीन (कम्यूनिस्ट), फ्रांस, ब्रिटेन, सोवियत संघ तथा संयुक्त राज्य अमेरिका। 10 (मूलतः 6) अस्थायी अथवा निर्वाचित सदस्य महासभा द्वारा चुने जाते हैं। चाटें के अनुच्छेद 23 में स्पष्ट उल्लेख है कि परिषद् के अस्थायी सदस्य दो वर्षों के लिए चुने जायेंगे और इस अवधि के समाप्त होने पर किसी सदस्य को तुरन्त पुनः पुनराव के लिए लड़े हों का अधिकार नहीं होगा। यह प्रावधान इसलिए रखा गया है क्योंकि राष्ट्रसंघ की परिषद् में निर्वाचित सीटों (Elective Seats) पर अधिकार चुनावी में मध्यवर्ती शक्तियों (Middle powers) का ही नियन्त्रण बना रहा और मध्य शक्तियों को परिषद् में प्रवेश से तत्पश्चात् वञ्चित रहना पड़ा।¹ वर्तमान विश्व-संस्था की महासभा द्वारा 1963 में यह निर्णय लिया गया कि सुरक्षा परिषद् में 10 अस्थायी सदस्यों में से 5 एशियाई और अफ्रीकन राज्यों में से, 1 पूर्वी यूरोप में से, 2 अटल अमेरिकन तथा 2 पश्चिमी यूरोप और अन्य राज्यों में से होने चाहिए। परिषद् में अस्थायी सदस्यों का वर्तमान निर्वाचन इस निर्णय से मेल खाता है।

सुरक्षा परिषद् की कार्य-विधि के सम्बन्ध में अनुच्छेद 28 से 32 तक व्यवस्था की गई है। परिषद् का संगठन इस प्रकार का है कि वह लगातार काम कर सके। इसलिए सच-स्थान में परिषद् के प्रत्येक सदस्य का प्रतिनिधित्व हर समय रहना आवश्यक है। परिषद् की बैठकें समय-समय पर होती रहती हैं और इसमें कोई सदस्य राष्ट्र चाहे तो उसका प्रतिनिधित्व उसकी सरकार का सदस्य या विशेष रूप में मनोनीत कोई दूसरा प्रतिनिधि कर सकता है। कार्यविधि के नियमों के अन्तर्गत परिषद् की बैठकों के बीच 14 दिन से अधिक का अन्तर नहीं होना चाहिए। परिषद्

संघ-म्यान के अलावा किसी दूसरी ऐसी जगह भी, जहाँ वह काम करने में सुगमता समझे, अपनी बैठकें कर सकती है। परिपद को इस बात के लिए तैयार रहना चाहिए कि ज्योंही अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा को खतरा पैदा हो, त्योंही उसकी बैठक हो सके। पूर्ववर्ती राष्ट्रसंघ में ऐसी व्यवस्था नहीं थी।

परिपद अपने कार्यों के लिए आवश्यक समझने पर सहायक प्रयोग की स्थापना कर सकती है। परिपद की दो स्थायी समितियाँ (Standing Committees) हैं—
(क) विशेषण समिति, जो कार्य-विधि की नियमावली का काम देवती है एवं
(ख) नवीन सदस्यों के प्रवेश का काम देखने वाली समिति। इनके प्रतिरिक्त परिपद समय-समय पर तदर्थ समितियों तथा आयोगों की नियुक्ति भी करती रहती है। अनुच्छेद 47 में व्यवस्था है कि सुरक्षा परिपद को अग्रकित प्रश्नों पर स्वतन्त्र परामर्श और सहायता के लिए सैन्य स्टाफ समिति (Military Staff Committee) बनायी जायगी—(क) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा परिपद की सैनिक आवश्यकताएँ, (ख) उसके अधीन सेना का प्रयोग और उनकी कमान, (घ) हथियारों का नियन्त्रण, एवं (घ) सम्भावित निःशस्त्रीकरण। इस अनुच्छेद के अनुपालन में नियुक्त सैनिक स्टाफ समिति में सुरक्षा परिपद के स्थायी सदस्यों के स्टाफ अध्यक्ष प्रथमता उनके प्रतिनिधि सम्मिलित होते हैं। यह व्यवस्था है कि यदि सच का कोई सदस्य समिति का स्थायी प्रतिनिधि न हो और समिति के दायित्वों को ठीक तरह पूरा करने में उस सदस्य का भाग लेना आवश्यक हो तो समिति उसको अपने साथ काम करने के लिए बुला सगी। अनुच्छेद में उल्लिखित है कि सुरक्षा परिपद में भाग लेने के लिए जो वेनाए दी जायेंगी उनका युद्ध सम्बन्धी निर्धारण सैनिक स्टाफ समिति के हाथ में रहेगा और यह समिति सुरक्षा परिपद के अधीन रहेगी। सैन्य स्टाफ समिति प्रादेशिक समस्याओं से सनाह लेने के लिए प्रादेशिक उपसमितियों का निर्माण भी कर सकती है। समिति को यह अधिकार सुरक्षा परिपद द्वारा प्रदान किया जाता है। परिपद के अधीन एक निःशस्त्रीकरण आयोग भी है जिसकी स्थापना जनवरी, 1952 में की गई थी। परिपद के सभी सदस्य इस आयोग के भी सदस्य होते हैं।

आर्टर के अनुच्छेद 30 द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि सुरक्षा परिपद अपनी कार्य-विधि के नियम स्वयं बनायेंगी और अपने अध्यक्ष चुनने की विधि भी स्वयं तय करेगी। परिपद का सभापतित्व परिपद के सदस्यों में से सबसे बड़ा देश के अनुसार सदस्य राष्ट्रों के नियम के तम से प्रतिमास बदलता रहता है। इस व्यवस्था से जहाँ एक ओर परिपद किसी एक सभापति के प्रभुत्व के दुष्प्रयोग की सम्भावना से बची रहती है वहाँ दूसरी ओर इसके द्वारा परिपद की इच्छा और दायित्व के निर्वहन में भी निश्चिन्ता आती है। 10 अस्थायी सदस्यों के दो वर्षों की अल्प अवधि के लिए चुने जाने की व्यवस्था भी परिपद की कार्य-क्षमता पर विपरीत प्रभाव डालती है।

यह व्यवस्था है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ का कोई भी सदस्य, चाहे वह सुरक्षा परिपद का सदस्य नहीं भी हो, परिपद के सामने आये किसी भी मामले की वहम

में भाग ले सकता है बशर्ते कि परिषद् को यह विश्वास हो कि उस मामले से उस सदस्य के हितों पर विशेष रूप से प्रभाव पड़ता है। लेकिन ऐसे सदस्य को मतदान का अधिकार नहीं होगा। परिषद् अपनी बहसों में ऐसे राष्ट्र के भाग लेने के लिए, जो संयुक्त राष्ट्रसंघ का सदस्य न हो, व्यापक सम्मत नियम बनाने का अधिकार रखती है।

सुरक्षा परिषद् की मतदान-व्यवस्था बड़ी महत्वपूर्ण है। आर्टर का 27वां अनुच्छेद जो इस व्यवस्था से सम्बन्धित है, परिषद् के 5 स्थायी सदस्यों की स्थिति को मुहूर्त बनाता है। इस अनुच्छेद में सामूहिक सुरक्षा पद्धति के दायित्व निहित हैं। यह कहना होगा कि संयुक्त राष्ट्रसंघ को कार्य में संचालन रूप से चलाने का दायित्व बहुत ही इस महत्वपूर्ण अनुच्छेद पर ही निर्भर है। इस अनुच्छेद के अनुसार छोटे और बड़े राष्ट्रों को समान मतधिकार प्राप्त नहीं हैं। यह अनुच्छेद महाशक्तियों की एकता पर आधारित है और इस बात को स्पष्ट रूप से प्रस्थापित करता है कि आर्टर का कार्य सभी-भाषित चलाने के लिए यह आवश्यक है कि पाँचों महाशक्तियों जो परिषद् के स्थायी सदस्य हैं, सहयोग से कार्य करें। ई. पी. चेज के अनुसार, "सुरक्षा परिषद् के स्थायी सदस्यों की स्थिति अनिवार्य है। इससे परिषद् की राजनीतिक समस्याओं की महत्ता का पता चलता है। परिषद् की मतदान व्यवस्था इसका सबसे महत्वपूर्ण लक्षण है।" परिषद् के प्रत्येक सदस्य राष्ट्र को एक मत प्राप्त है। परिषद् के निर्णयों के प्रकार के होते हैं—कार्य-विधि सम्बन्धी (Procedural) तथा असाधारण या मारमूल (Substantive)।¹ आर्टर में व्यवस्था है कि कार्यविधि संबंधी सभी निर्णय किन्हीं 9 सदस्यों के स्वीकारात्मक मतों से लिए जायेंगे। स्पष्ट है कि ऐसे मामलों में स्थायी और निर्वाचित सदस्यों को समान मतदान शक्ति प्रदान की गई है। लेकिन अन्य असाधारण (Substantive) मामलों पर निर्णय के लिए पक्ष में स्थायी सदस्यों के मतों सहित 9 सदस्यों के मत आने चाहिए। किन्तु किसी भी सदन को चारों बड़े स्थायी सदस्य हो अथवा अस्थायी, शान्तिपूर्वक मुलकाये जाने वाले ऐसे मामलों में मतदान का अधिकार नहीं होगा जिससे उसका अपना सम्बन्ध हो। असाधारण मामलों में मतदान व्यवस्था से स्पष्ट है कि 5 स्थायी सदस्यों में से कोई भी सदस्य असहमति प्रकट करता है अथवा प्रस्ताव के विरोध में मतदान करता है तो वह प्रस्ताव स्वीकृत नहीं सम्भवा जाता। ऐसे विपक्ष मतदान को विरोधाधिकार (Veto-power) कहते हैं। यदि कोई स्थायी सदस्य परिषद् को बैठक में अनुपस्थित हो अथवा अपना मत न दे तो ऐसी स्थिति में विरोधाधिकार नहीं माना जाता।

परिषद् की मतदान व्यवस्था से निष्कर्ष यही निकलता है कि किसी महत्वपूर्ण कार्य को संपन्न बनाने के लिए स्थायी सदस्यों का मत आवश्यक है और यही महाशक्तियों की सर्वसम्मति का सिद्धान्त है। पर उल्लेखनीय है कि यदि परिषद्

1. Eugene P. Chase : The United Nations in Action, p. 174.

2. Plano and Riggs : op cit, p. 91.

संघीय प्रतिरोध के कारण कोई कार्यवाही नहीं कर पाती प्रत्यक्ष धाकड़ों को रोकने के लिए निरोधकिकार के कारण अपने अधिकारों का प्रयोग नहीं कर पाती तो महामभा दो-निहाई बहुमत से अपनी सिकारिश कर, परिषद् को कार्य करने के लिए बाध्य कर सकती है। इस व्यवस्था के सम्बन्ध में महासभा वाले प्रणाली में रिस्कार से निखा जा चुका है।

परिषद् के कार्य (Council Functions)

सुरक्षा परिषद् संयुक्त राष्ट्रसंघ की सम्पूर्ण सदस्यता के एक एजेंट के रूप में कार्य करने का उत्तरदायित्व संचालित हुए है और अपने निम्नलिखित कार्यों से ही सत्वागत राजनीतिक और नैतिक दबाव (An institutionalized political and moral pressure) उत्पन्न करती है। कोई भी राज्य चाहे वह संघ का सदस्य हो प्रयास नहीं विश्व-शान्ति और सुरक्षा को अंतरा पैदा होने पर परिषद् के राजनीतिक और नैतिक दबाव का शिकार बन सकता है। कतिपय अवसरों को छोड़कर सभी तरह परिषद् के बहुमत ने सर्वप्रथम या विवादी पक्षों पर समितित दबाव डालना ही अधिक प्रसन्न किया है। यथा, सम्भव परिषद् का प्रयत्न यही रहा है कि स्थितियों में चार्टर के अनुच्छेद 6 के अनुकूल निपटा जाय और प्रणाली 7 के अन्तर्गत सामूहिक कार्यवाही (Collective action) से बचा जाय।

चार्टर के अनुच्छेद 24 के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने का प्राथमिक उत्तरदायित्व सुरक्षा परिषद् का है। विवादों से निपटने में परिषद् समय-समय पर विभिन्न उपायों का आश्रय लेती रही है। प्लानो एंव रिज़ ने परिषद् के विभिन्न उपायों में विचार-विमर्श (Deliberation), अन्वेषण या खोज-बीन (Investigation), सिकारिश (Recommendation), समझौता (Conciliation), मध्यस्थता (Interposition), अपील (Appeal), तथा आदेश (Enforcement) गिनाए हैं।

चार्टर का अनुच्छेद 33 व्यवस्था करता है कि यदि किसी झगड़े से अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व सुरक्षा को अंतरा हो तो विवादी पक्ष उस झगड़े को सब से पहले विचार-विमर्श, पूछताछ, बीच-बचाव, मेल, व्यापकपूर्ण समझौते, प्रादेशिक संस्थाओं या व्यवस्थाओं द्वारा प्रत्यक्ष अपनी पसन्द के अन्य शान्तिपूर्ण साधनों में सुलझाने का प्रयास करेंगे और सुरक्षा परिषद् आवश्यकता समझने पर विवादी पक्ष से प्रपन्न झगड़े ऐसे साधनों से निपटाने की माँग करेंगी। परिषद् को विचार-विमर्श सम्बन्धी कार्य सामान्यतः सभी शुरू हो जाता है जब विवादी पक्षों को अपने सामने परिषद् के सम्मुख प्रस्तुत करने के लिए आमंत्रित किया जाय। परिषद् में होने वाली बहस का उद्देश्य इस बात का निर्धारण करना नहीं होता है कि कौन-सा पक्ष सही प्रयत्न मालूम है बल्कि यह पता लगाना होता है कि विवादी पक्षों में समझौते या राबोनामे के लिए सामान्य आधार-स्तर क्या है। विवादी पक्षों द्वारा अपने प्रस्तुतीकरण और जन पर बहस

आदि से एक ऐसा वातावरण बन जाने की सम्भावना रहती है जिससे परस्पर शान्तिपूर्ण सम्बन्धों का मार्ग प्रगस्त हो जाय। यह भी हो सकता है कि उनसे केवल परिपक्व के सदस्यों को विवाद की कठिन प्रवृत्ति, विवादी पक्षों के मुद्दों पर मतभेद प्रकट होनों पक्षों द्वारा प्रस्तुत किये गये तथ्यों में आधारभूत असमानताओं का ही ज्ञान हो सके।¹

2. अनुच्छेद 34 के अनुसार सुरक्षा परिषद् किसी भी भगड़े प्रकट स्थिति की जांच-पड़ताल (Investigation) कर सकती है जो अन्तर्राष्ट्रीय संधि का हनन करता हो। प्रकट स्थिति कोई दूसरा भगड़ा उठ सकता हो। परिपक्व इस बात का भी निश्चय करती है कि ये भगड़े प्रकट स्थिति जारी रहें तो उससे विश्व की शान्ति और सुरक्षा को कोई खतरा पैदा हो सकता है या नहीं। ऐसे भगड़े प्रकट इस प्रकार की कोई स्थिति पैदा हो जान पर, अनुच्छेद 36 के अनुसार, सुरक्षा परिषद् किसी भी समय इसके लिए उचित कार्यवाही करने या मध्यस्थता के उपायों को सिफारिश कर सकती है। इस अनुच्छेद के अन्तर्गत सिफारिश करने समय परिपक्व को इस बात का भी विचार करना चाहिए कि विवादी पक्षों द्वारा कानूनी नगदों को अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के सामने, न्यायालय के विधान के उपकरणों के अनुसार, पेश किये जाय। आवश्यक जांच-पड़ताल के लिए परिपक्व का अग्रज विवादी पक्षों से पूछताछ कर सकता है प्रकट इस उद्देश्य के लिए एक समिति प्रकट आयोजन भी निष्पन्न किया जा सकता है। यह भी हो सकता है कि समिति प्रकट आयोजन को संघर्ष-स्थल या तत्वों के निर्धारण के लिए भेजा जाय। जांच-पड़ताल के उपायों द्वारा प्रकट परिपक्व विवाद में सम्बन्धित सभी तथ्यों को एकदम सही मूल्यांकन नहीं कर पाती फिर भी ऐसी स्थिति में प्रकट की गुञ्जाइश रहती है कि परिपक्व कामचलाऊ समाधान की दिशा में भागे बड़ सके।

चार्टर का अध्याय 7 (अनुच्छेद 39 से 51 तक) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति-संगठन शान्ति-संगठन के समाविष्ट सदस्य आदि तथा आक्रमक कार्यवाहियों के सम्बन्ध में परिपक्व द्वारा कार्यवाही की जाने में सम्बन्धित है। अनुच्छेद 39 के अनुसार परिपक्व इस बात का निर्णय करेगी कि कौनसी चेष्टाएँ शान्ति को खतरा में डालने वाली, शान्ति-नष्ट करने वाली और आक्रमण की चेष्टाएँ समझी जा सकती हैं। वही सिफारिश करेगी और तय करेगी कि अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा कायम करने प्रकट द्वि में स्थापित करने के लिए अनुच्छेद 41-42 के अनुसार कौन-सी कार्यवाही की जानी चाहिए। अनुच्छेद 40 में व्यवस्था है कि किसी स्थिति को बिगड़ने से बचाने के लिए सुरक्षा परिषद् अपनी सिफारिशें करे प्रकट किसी कार्यवाही का निश्चय करने में पूर्व विवादी पक्षों में ऐसी प्रस्थापी कार्यवाहियाँ करने की माग करेगी जिनमें बड़ उचित या आवश्यक समझे। इन प्रस्थापी कार्यवाहियों से विवादी पक्षों के प्रविष्टाएँ,

दावों या उनकी प्रैमियम का कोई अहित नहीं होगा। यदि कोई पक्ष इस प्रकार की अन्यायी कार्यवाहियाँ नहीं करता है कि तो गुरक्षा परिषद् इस बात का विधिवत् ध्यान रखेगी।

अनुच्छेद 41 के अनुसार गुरक्षा परिषद् अपने फैसलों पर अमल करने के लिए ऐसी कार्यवाही भी कर सकती है जिसमें मद्रास मेला का प्रयोग नहीं हो। वह मद्रास राष्ट्रमण्डल के सदस्यों से इस प्रकार की कार्यवाही करने की मांग कर सकती है जिनके अनुसार आर्थिक सम्बन्धपूर्ण रूप से अथवा आर्थिक रूप से सम्पूर्ण विधि जा सकते हैं, समुद्र, वायु, हाक, सार, रेडियो और डातायन के माध्यम से विधि जा सकते हैं, अथवा राजनीतिक सम्बन्ध-विच्छेद भी विधि जा सकते हैं। अनुच्छेद 42 में उल्लिखित है कि यदि अनुच्छेद 41 में बतलाई गयी ये कार्यवाहियाँ सुरक्षा-परिषद् की दृष्टि से पर्याप्त हो प्रत्यक्ष पर्याप्त सिद्ध हो गईं हो तो अन्तर्राष्ट्रीय-ज्ञानि एवं सुरक्षा बनाये रखने या पुनः स्थापित करने के लिए वह जन, धन और वायु मन्त्रालयों की सहायताओं से आवश्यक कार्यवाही कर सकती है। इस कार्यवाही में मद्रास राष्ट्रमण्डल के सदस्य देशों की जल-यत्न और नम सेना विशेष प्रदर्शन कर सकती हैं, बराबर जा सकती है अथवा अन्य दूसरे प्रकार की कार्यवाहियाँ कर सकती है। मैसूर स्टाफ समिति (Military Staff Committee) जिसमें स्थायी सदस्यों के "Chiefs of Staff" होते हैं, गुरक्षा परिषद् के इन कार्यों में सहायता देती है। परिषद् के अब तक के इतिहास का लेखा-जोखा बतलाता है कि मैसूर-कार्यवाही से बचने का हर सम्भव प्रयत्न किया जाता रहा है। वास्तव में सामूहिक सैनिक कार्यवाही करने में यह मय निहित है कि परिषद् अपनी मुख्य भूमिका में सम्पन्न हो जाय क्योंकि सामूहिक गुरक्षा मिशन में यह धारणा निहित है कि कानून भंग करने वाले सभी अथवा अविज्ञान राज्य, सामूहिक कार्यवाही का अन्त उपस्थित होने पर, अपने आशामय कार्यों में बाध पायेंगे। मद्रास राष्ट्रमण्डल के इतिहास में गुरक्षा परिषद् की सफाई पर प्रथम बार सैनिक कार्यवाही तब की गई थी जब उत्तरी कोरिया की पीछे दून, 1950 में 38° की पार कर गई थी। अनुच्छेद 41 एवं 42 के प्रयोग में अनुच्छेद 51 की व्यवस्था ध्यान देने योग्य है। यह उल्लिखित है कि यदि सदस्य राष्ट्रमण्डल के किसी सदस्य पर कोई नुकसान आक्रमण होगा है तो वह व्यक्तिगत अथवा सामूहिक रूप से आत्मरक्षा करने का अधिकारी है और उस राष्ट्र पर तब तक कोई रोक नहीं होगी जब तक कि गुरक्षा परिषद् अन्तर्राष्ट्रीय ज्ञानि एवं गुरक्षा के लिए स्वयं कोई कार्यवाही न करे। आत्मरक्षा के लिए मद्रास जो भी कार्यवाही करे उसकी भूतना सुरक्षित हो गुरक्षा परिषद् की दो जायेंगी लेकिन इसमें परिषद् के अधिकारों और दायित्वों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा और वह अन्तर्राष्ट्रीय ज्ञानि एवं गुरक्षा बनाये रखने या पुनः स्थापित करने के लिए जब

कभी जरूरी कार्यवाही चाहे, कर सकेंगी। चीवर तथा हैवीलैंड के अनुसार अनुच्छेद 51 की यह व्यवस्था पोल या कमजोरी (Loophole) है जिससे अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय के प्रतिरोधक चरित्र को भारी धापात पहुंचा है।¹

अनुच्छेद 43 के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने में सहयोग देने के लिए सभ के सब सदस्यों का यह कर्तव्य है कि सुरक्षा परिषद् के मागने पर और विशेष समझौते व्यवस्था समझौतों के अनुसार, अपनी सशस्त्र सेनाएं, सहायता तथा अन्य सुविधाएं, जिनमें मार्ग-प्रविकार भी शामिल होंगे, मुहय्या करेंगे। मैनामो की सभ्या, उनके प्रकार, उनकी तैयारी और स्थिति आदि के बारे में निश्चय, समझौते या समझौतों से रिये जायेंगे और इस प्रकार के समझौतों की बातचीत सुरक्षा परिषद् की प्रेरणा से जल्दी से जल्दी शुरू की जानी चाहिए। ये समझौते परिषद् और परस्यों भ्रमवा परिषद् तथा सदस्य दलों के बीच होंगे और इन पर भ्रमल तभी किया जा सकेगा जब हस्ताक्षरकर्ता राष्ट्र अपनी-अपनी वैधानिक प्रक्रियाओं द्वारा इनकी पुष्टि कर देंगे। अनुच्छेद 45 में यह भी लिखा गया है कि सदस्य सामूहिक अन्तर्राष्ट्रीय कार्यवाही के लिए अपनी राष्ट्रीय वायुसेना के दल जल्दी से जल्दी उपलब्ध करेंगे ताकि पयुक्त राष्ट्रमण तुरन्त सैनिक कार्यवाही कर सकें। इन सैनिक दलों की सभ्या, तैयारी आदि के बारे में निश्चय के लिए परिषद् को उसकी सैनिक स्टाफ समिति मदद देनी। सैन्य स्टाफ समिति की मदद से ही सामूहिक कार्यवाही के लिए योजनाएं बनायी जायेंगी।

जब सुरक्षा परिषद् किसी राष्ट्र के विरुद्ध रोक-थाम की या अपने निर्यातों पर भ्रमल कराने की कोई कार्यवाही कर रही हो, उस समय यह हो सकता है कि किसी दूसरे राष्ट्र के सामने कुछ विशेष आर्थिक समस्याएं उठ सडी हो। अतः अनुच्छेद 50 में यह व्यवस्था दी गई है कि ऐसी मूरत में उस राष्ट्र को चाहे वह सयुक्त राष्ट्रमण का सदस्य है या नहीं अपनी समस्याओं को हल करने के लिए सुरक्षा परिषद् में सभाह लेने का अधिकार होगा।

स्थानीय भगडों और विवादों के समाधान के लिए सुरक्षा परिषद् प्रादेशिक संगठनों और ऐजेन्सियों की माध्यम के रूप में इस्तेमाल कर सकती है। इसके अनिरिक्त प्रादेशिक संगठन या ऐजेन्सिया अपने क्षेत्रों में शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने की दिशा में जो भी कदम उठाती है, उनकी भूचना उन्हें नियमित रूप से सुरक्षा परिषद् को देनी पडती है।

सामरिक दृष्टि से महत्वपूर्ण क्षेत्रों के सम्बन्ध में सयुक्त राष्ट्रमण ने जो दायित्व ग्रहण किये हैं, उन्हें निभाने का भार भी सुरक्षा परिषद् पर ही है। सरक्षित प्रदेशों को किसी भी राष्ट्र में सरक्षण देने समय सरक्षण सम्बन्धी शर्तों भी सुरक्षा परिषद् द्वारा ही तय की जाती हैं। वही इन शर्तों में फेर-बदल या मसौदा कर

सक्तो है। यदि ऐसे कुछ सामरिक दृष्टि में महत्वपूर्ण क्षेत्र हों जो मयुक्त राष्ट्रमंडल के संरक्षण में हों तो इन क्षेत्रों की राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक एवं भौतिक प्रगति के लिए सुरक्षा परिषद् उनके साथ मिलकर आवश्यक कदम उठा सकती है।

चाटर ने जहाँ सुरक्षा परिषद् पर मुख्य दायित्व शान्ति और सुरक्षा के मामलों का डाला है, वहाँ इसे अपेक्षाकृत कुछ कम महत्वपूर्ण क्षतियों से भी विमुक्ति किया है जिनमें से अधिकांश का प्रयोग वह महासभा के साथ मिलकर करता है। ये कार्य निर्वाचनात्मक (Elective), प्रेरणात्मक या प्रारम्भिक (Initiatory) और निरीक्षणत्मक (Supervisory) हैं। निर्माताओं द्वारा परिषद् को ये कार्य इन दृष्टि से सौंपे गये हैं कि महासभियाँ महत्वपूर्ण सगटनात्मक मामलों पर प्रान्त कुछ नियंत्रण रख सकें।¹ महासचिव द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय न्यायमण्डल के न्यायाधीश के चुनाव में परिषद् का मुख्य हाथ रहना है।

सुरक्षा परिषद् द्वारा की गई कुछ बाध्यकारी (सैनिक) कार्यवाहियाँ

अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा की दृष्टि में परिषद् ने कतिपय प्रयत्नों पर जो बाध्यकारी (सैनिक) कार्यवाहियाँ की, उनमें से कुछ का उल्लेख करना महा प्रामाणिक न होगा।

(1) परिषद् को शान्ति स्थापना के सम्बन्ध में सैन्य कार्यवाही करने का सर्वप्रथम प्रवृत्त कोरिया-मण्डल में मिला। जून, 1950 में उत्तरी कोरिया द्वारा दक्षिणी कोरिया पर आक्रमण कर दिया गया। मयुक्त राज्य अमेरिका ने सुरक्षा परिषद् में कोरिया का प्रश्न रखा। परिषद् द्वारा आदेश दिया गया कि कुछ अनिलम्ब बन्द कर दिया जाय और उत्तरी कोरिया की फौजें 38° के उत्तर में वापस चली जाय। उत्तरी कोरिया द्वारा आदेश की अवहेलना करने पर सयुक्त राज्य अमेरिका ने सुरक्षा परिषद् में उत्तरी कोरिया के विरुद्ध सैनिक कार्यवाही करने का प्रस्ताव रखा। इस की अनुपस्थिति में परिषद् में यह प्रस्ताव पास हो गया। कुछ समयों में सभ को अपनी रीढ़ों की प्रदान की और सयुक्त राज्य अमेरिका इन मतों के साथ दक्षिणी कोरिया की महासभियाँ पहुँच गया। कोरिया का युद्ध उत्तरी कोरिया के विरुद्ध सयुक्त राष्ट्रमंडल का युद्ध रहा गया। हालाँकि वास्तव में यह मत रहा है कि व्यवहारतः कोरिया में भी गयी कार्यवाही सयुक्त राष्ट्र के नाम पर विनियमन अमेरिकन कार्यवाही थी। विजय-पराजय के भूने में भूतने हुए अन्तर्गतवा मयुक्त राष्ट्रमंडलीय सभाओं की सक्रियता मिनी और पर्याप्त विचार-निर्माण ने उपरान्त युद्ध विराम हो गया।

बाल्कन में सुरक्षा परिषद् की सैन्य कार्यवाही ने कोरिया का युद्ध विश्व-युद्ध बनने में रूक गया। बनार्क आर्टिकल वर्ग के अनुसार "कोरिया के विचार में विश्व को यह आशा बधा दी कि यदि बड़ी शक्ति के विरुद्ध नहीं तो कम से कम एक बड़ी शक्ति

के प्रचीन राज्य (Satellite) के विरुद्ध तो निश्चय ही सामूहिक कार्यवाही की जा सकती है।" कोरिया की घटना ने विश्व-मस्या के संचालन की कुछ नवीन परम्पराओं का सूत्रपात किया तथा अनन्य महत्वपूर्ण परिणामों को जन्म दिया—

(1) चार्टर के अनुसार मैन्य कार्यवाहों के सम्बन्ध में सुरक्षा परिषद् के निर्णय को सदस्य राष्ट्रों के लिए मानना आवश्यक था, पर कोरियाई घटना ने इसे एच्छित्त बना दिया अर्थात् विश्व-मस्या को सैनिक सहायता देना सदस्य राष्ट्रों की इच्छा पर होगा। सुरक्षा परिषद् ने सैनिक कार्यवाही करने के संघीय कार्य में सहायता करने की सदस्यों को निष्कारिण की थी। इसका स्पष्ट अर्थ था कि यह सदस्यों की इच्छा पर था कि वे सच को सैनिक सहायता दें। उदाहरणार्थ, भारत ने मनाए नहीं भेजकर केवल चिकित्सा सहायता भेजी तथा और भी देशों ने संघीय सैनिक कार्यवाही में भाग नहीं लिया।

(ii) यह स्पष्ट हो गया था कि परिषद् में यदि एक या अधिक स्थायी सदस्य अनुपस्थित हैं, तथा मन नहीं दे रहे हैं—तो उनकी अनुपस्थिति परिषद् की कार्यवाही में बाधा नहीं डाल सकती और उनका निपेक्षधिकार (Veto-Power) लागू नहीं होता। संविधान कम की अनुपस्थिति में सुरक्षा परिषद् द्वारा लिए गए निर्णय ने बीटो के सम्बन्ध में निश्चय ही एक अत्यधिक महत्वपूर्ण स्पष्टीकरण कर दिया।

(iii) यदि कम ने सुरक्षा परिषद् का बहिष्कार नहीं किया होता तो वह इतनी शीघ्रतापूर्वक प्रभावशाली कार्यवाही करने में सफल नहीं होती। इस कभी की ध्यान में रक्ते हुए अमेरिका ने 1 नवम्बर, 1950 को महासभा में "शांति के लिए एकता" का प्रस्ताव रखा जिसने महामन्त्रों को शांति-रक्षा के नवीन अधिकार देते हुए उनके गौरव को बढ़ाया।

(iv) यह निश्चित हो गया कि मध्य की सैनिक कार्यवाही की सफलता उनके सदस्यों के सक्रिय सहयोग तथा महाशक्तियों के उत्साह पर आधारित है।

(2) वागो (1960-64) में समुक्त राष्ट्रमण्डल फोरम बाध्यकारी कार्यवाही का रूप में नहीं बल्कि वैलियम फोरम के लीड जन के बाद भी इसलिए बनी रहें कि वागो का गृह-मुद्र विश्व-शांति के लिए कहीं सतर्क नहीं बन जाय। सुरक्षा परिषद् की इस कार्यवाही के संचालन, दत्त-भान आदि का उत्तर-दायित्व महानिबध पर पड़ा। वास्तव में सम्पूर्ण कार्यवाही चार्टर के अनुच्छेद 7 के अनुसार बाध्यकारी नहीं थी और न ही तन्मन्वन्वी प्रतियोगितात्मक औपचारिक एवं आवश्यक व्यवस्थाओं का पालन ही किया गया था। फिर भी 1962-63 में वागो क्षेत्र के नियन्त्रण के लिए संघीय मैन्य टुकड़ी द्वारा की गई कार्यवाही विशेषतः सैनिक बाध्यकारी पण था। वागो सुरक्षा में परिषद् द्वारा जो कार्यवाही की गई वह चार्टर के अध्याय 7 के अनुसार भी प्रयोज्य नहीं यह प्रश्न आज भी विवादास्पद है। जो भी हो संघीय कार्यवाही ने,

सुरक्षा परिषद्

बागो की वोरिया बनने में बना दिया यदि सही फौजें वहां नहीं हों।

साम्यवादियों एवं पश्चिमी शक्तियों के सशस्त्र संघर्ष का स्थल बन गया है।

(3) रोडेजिया (1965-66) द्वारा ब्रिटेन से एक सरफा स्वतंत्र

निश्चय में उत्पन्न स्थिति से निपटने के लिए कार्यवाही करते हुए सुरक्षा परिषद् को दिसम्बर, 1966 के अपने तीसरे प्रस्ताव में संपुक्त राष्ट्रसंघ के इतिहास में पहली बार प्रादेशात्मक अनुशास्तिता लगायी। रोडेजिया द्वारा एकतन्त्र स्वतन्त्रता की घोषणा को अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए खतरा माना गया। आलोचकों के अनुसार रोडेजिया के मामले में भी कोरिया के समान ही आर्टर के अनुच्छेद 39-43 के अनुसार कार्य हुआ और साथ ही यह प्रवृत्ति भी स्पष्ट हो गई कि सुरक्षा परिषद् के अधिकार क्षेत्र को गैर-कानूनी ढंग से बढ़ाया जाना लगा है। रोडेजियाई मामले में सही कार्यवाही से यह प्रश्न उठ खड़ा हुआ है कि क्या विद्रोहियों के विरुद्ध अथवा किसी संघ (Federation) की किसी इकाई द्वारा केन्द्र से संघर्ष होने पर संघ (Federation) को यह अधिकार है कि वह सुरक्षा परिषद् से सहायता प्राप्त करे।

नियेधाधिकार की समस्या

(Problem of Veto-Power) *Excerpts from the book*

जैसा कि कहा जा चुका है, आर्टर के अनुच्छेद 27 में सुरक्षा परिषद् की मतदान प्रणाली का वर्णन है जिसमें असाधारण अथवा सारभूत (Substantive) मामलों में परिषद् के 9 सदस्यों के स्वीकारात्मक मतों में 5 स्थायी सदस्यों का मत शामिल होना आवश्यक है। इन 5 स्थायी सदस्यों में में कोई भी सदस्य अपनी बहुमत प्रकट करे अथवा प्रस्ताव के विरोध में मतदान करे तो प्रस्ताव को स्वीकृत नहीं समझा जाता। आर्टर में परिषद् पर साधारण और असाधारण किंवा प्रणालियों में अन्तर करने वाली कोई व्यवस्था नहीं दी गई है। मतः जब यह प्रश्न उठता है कि कोई साधारण या प्रणालिक (Procedural) मामला माना जाय अथवा असाधारण (Substantive), तब दोहरे नियेधाधिकार (Double Veto) का प्रयोग होता है, अर्थात् पहले तो नियेधात्मक मतदान द्वारा किसी प्रश्न को असाधारण विषय बनने में रोका जाता है और तत्पश्चात् प्रस्ताव के दायित्वों (Obligations) के विरोध में द्वारा मत दिया जाता है। जोन तथा एडवर्ड ने इसे स्पष्ट करते हुए लिखा है कि जहां तक सीमावर्ती मामलों का सम्बन्ध है यह प्रारम्भिक प्रश्न है कि क्या विषय साधारण (Procedural) है और स्वतः यह एक नियेधाधिकार का विषय है। वास्तव में इसी नियमन ने निर्णयान्तर को दोहरे नियेधाधिकार में बदल दिया है। पहले तो एक नकारात्मक वोट दिया जाता है जिसमें सुरक्षा परिषद् किसी विषय को साधारण नहीं मान ले और उसके बाद दूसरा वोट दिया जाता है ताकि प्रस्ताव का तत्त्व ही निष्फल हो जाय।

सुरक्षा परिषद् में मतदान की प्रक्रिया के अध्ययन से स्पष्ट है कि परिषद् के स्थायी सदस्यों में कोई भी किसी भी प्रस्ताव के विरोध में मत देकर उसे पारित

होने से रोक सकता है। इसमें केवल दो ही ध्येयवाद हैं—प्रथम, प्रविष्टा सम्बन्धी मामलों एवं द्वितीय, वे मामलों जिनमें स्वयं विरोध में मत देनेवाली महाशक्ति एक पक्ष हो। धालोचको का आरोप है कि निषेधाधिकार की व्यवस्था के कारण सुरक्षा परिषद् अपनी मामूहिक सुरक्षा के कार्य में असफल हो गई है। थार्नहिल पोस्टर के अनुसार, “निषेधाधिकार का भय सम्पूर्ण व्यवस्था पर छाया हुआ है। ऐसी व्यवस्था के रक्त में ही पक्षाघात है। यह उस चार के मतानुसार है जिसका स्टार्टर (Starter) किसी भी समय उसकी अन्य-व्यवस्था में गड़बड़ करके उसके इन्जिन को रोक सकता है।”

पृष्ठभूमि

निषेधाधिकार उचित है या अनुचित—इस प्रश्न की सीमासा में पूर्ण यह उचित होगा कि निषेध-व्यवस्था की पृष्ठभूमि पर विचार कर लिया जाए। जिस समय मधुकन राष्ट्रसंघ के चार्टर का निर्माण किया जा रहा था, उस समय निषेधाधिकार पर काफी विचार-विमर्श हुआ था तत्कालीन अमेरिकन राष्ट्रपति रूजवेल्ट का विचार था कि यदि स्थायी शांति को खोख करनी है और समुक्त राष्ट्र जैसी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था को सफल बनाना है तो यह कार्य महाशक्तियों के एक साथ सहयोग पूर्वक रहने से ही पूरा हो सकेगा। दूरदर्शी रूजवेल्ट से यह अनुभव हो गया था कि लोकियत सब अथवा समुक्त राज्य अमेरिका जैसे महा राष्ट्रों के नए किसी भी ऐसे माडल में भाग लेना समय नहीं होगा जिनमें अन्य राष्ट्र केवल अपने बहुमान के बल पर ही महाशक्तियों को कोई कार्य करने के लिए बाध्य कर दें। स प्रकार की स्थिति को रोकने का एकमात्र उपाय निषेधाधिकार था। यह स्पष्ट था कि महाशक्तियों को उनकी इच्छा के विरुद्ध जबर्जस्ती किसी भी कार्य को करने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता था, क्योंकि इसका परिणाम स्वयं अन्तर्राष्ट्रीय मगडन पैदा हो सकता था। इन इन्हीं सब बातों को सोच-विचार कर समुक्त राज्य अमेरिका ने यही विचार रखा कि वह निषेधाधिकार से सम्पूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय मगडन में ही हस्तक्षेप करेगा और यदि इसमें निषेधाधिकार की व्यवस्था नहीं होगी तो इसके लिए मगडन की स्वीकार करना अमान्य होगा। समुक्त राज्य अमेरिका का स्पष्ट प्रतिबोध था कि सुरक्षा परिषद् ऐसे नियंत्रण कर सकती है जिनके अनुसार उनकी अपनी सेनाओं का उपयोग करना पड़े, परन्तु इसके लिए यह आवश्यक है कि वह ऐसे उपयोग अपनी इच्छा में करे न कि अन्य राष्ट्रीय द्वारा बाध्य होकर। यदि समुक्त राज्य अमेरिका ऐसे किसी उपयोग से सहमत नहीं है तो इसे इस बात का पूरा अधिकार होना चाहिए कि वह अपनी निषेध-शक्ति द्वारा उस उपयोग के प्रस्ताव को रद्द करदे।

ले परन्तु निषेधाधिकार का प्रयोग समर्थन करते हुए भी अमेरिका इस अधिकार को सीमित रखना चाहता था। वह इस बात के लिए उद्यत था कि विवादों के

शांतिपूर्ण ममाधान और नवीन सदस्यों के गठन में प्रवेश—इन दोनों बातों के सम्बन्ध में निषेधाधिकार की व्यवस्था न की जाय। लेकिन इस इसके लिए सहमत ही था। यह निषेधाधिकार को अभीमित रखना चाहता था। इस को यह पता था कि पश्चिमी शक्तियों ने विवशता के कारण ही जर्मनी के विरुद्ध रुम में सहयोग किया था, अन्यथा यथावत; दोनों के बीच मौलिक संझान्ति मतभेद थे। रुम की आशा थी कि यदि बाये चल कर सुरक्षा परिषद् में पश्चिमी शक्तियों का प्रभुत्व होगा तो वे बहुमत के आधार पर स्वेच्छापूर्वक व्यवहार कर सकेंगे। अतः उनसे अपने हितों की रक्षा के लिए निषेधाधिकार पर बल दिया और कहा कि या तो सुरक्षा परिषद् के स्थायी सदस्यों को यह अधिकार दिया जाय अन्यथा संयुक्त राष्ट्रमण की स्थापना ही न की जाय। अन्ततः यही निश्चय हुआ कि निषेधाधिकार अभीमित रूप से प्रदान किया जाय किन्तु इसका प्रयोग अत्यावश्यक परिस्थितियों में ही हो।

निषेधाधिकार का प्रयोग

चाट्टर के निर्माताओं का विचार था कि महाशक्तियों का युद्धकालीन सहयोग विश्व-सन्स्था के समकाल पर भी जारी रहेगा लेकिन लीधनही उनकी आशाओं पर तुलारान हो गया। मगर शीतयुद्ध हुआ और महाशक्तियों ने मुमकर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग प्रारम्भ कर दिया। एक अध्ययन के अनुसार मन् 1964 तक अकेला सोवियत रुम ही 103 बार निषेधाधिकार का उपयोग कर चुका था जबकि तुलनात्मक रूप से ब्रिटेन, फ्रान्स तथा राष्ट्रवादी चीन ने इस अधिकार का प्रयोग बहुत ही कम किया है और संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा अभी तक कभी भी इसका प्रयोग नहीं किया गया है। सोवियत रुम का तर्क है कि सुरक्षा परिषद् में पश्चिमी शक्तियों के बहुमत के मुकाबले अपने हितों की रक्षा करने का उनके पास एकमात्र उपाय निषेधाधिकार और विरोधी प्रस्तावों को रद्द कर देना ही है।

निषेधाधिकार के विषय में तर्क

(1) पांच महान् राष्ट्रों को निषेधाधिकार प्रदान करके सभी सदस्यों को समानता का स्तर देने सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रमणिय सिद्धान्त का प्रसार किया गया है। निषेधाधिकार छोटे राष्ट्रों पर जबरदस्ती लादा गया। महाशक्तियों के दबाव के कारण उन्हें संयुक्त राष्ट्रमण के चाट्टर को निषेधाधिकार के अनुच्छेद सहित स्वीकार करना पड़ा था। न्यूयॉर्क के एक प्रतिनिधि के अनुसार, "पांचो महान् शक्तियों ने सान-फ्रान्सिस्को में निषेधाधिकार पर बल दिया अन्य शक्तियों को विवश होकर उसे स्वीकार करना-पड़ा। निषेधाधिकार की तुलना ऐसी शाही से की जा सकती है जो बन्दूक के बोर में बंदी गई हो। यदि इस प्रकार सम्मेलन के प्रतिनिधियों के मन स्वतन्त्रतापूर्वक लिए जाते तो यह अवश्य ही स्वीकार कर लिया जाता।"

(2) निषेधाधिकार के कारण सुरक्षा परिषद् शांति एवं सुरक्षा की व्यवस्था करने के दायित्वों का समुचित रूप से पालन करने में समर्थ हो गई है। यह

प्रविरार अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के शांति-पूर्ण समाधान में सबसे बड़ा बाधक है। राष्ट्रमध्य एक भूतपूर्व महासचिव ट्रिम्बेनी ने स्पष्ट कहा था कि विश्व-समस्या "निषेधाधिकार के कारण नपुंसक है। यह महाशक्तियों के संघर्ष द्वारा पक्षाघातग्रस्त कर दी गई है।"

(3) निषेधाधिकार पृष्ठपोषक राज्यों (Client States) की एक भूत राजनीतिक व्यवस्था को जन्म दे सकता है। यह संभव है कि प्रत्येक स्थायी सदस्य अपने मित्र-राष्ट्रों को निषेधाधिकार का सरक्षण प्रदान करे। इस प्रकार यह भय उत्पन्न होना स्वाभाविक है कि संयुक्त राष्ट्रमध्य के सदस्य स्थायी-सदस्यों के नेतृत्व में अनेक गुटों में विभक्त हो जायेंगे। यह भय निराधार नहीं है। क्योंकि अमेरिका और रूस के नेतृत्व में दो गतिशील गुट पहले ही जन्म ले चुके हैं और नामचीन को मध्य में प्रवेश और सुरक्षा परिषद् में स्थायी सदस्यता प्राप्त होना में यह संभवतः अपने नेतृत्व में एक सीमारे तिरंगे गुट को लड़ा कराने में बाध नहीं आयेगा जो उग्र और विनाशक रणियाँ अपना कर संयुक्त राष्ट्रमध्य के उद्देश्य को ही निरस्त करने का प्रयत्न करेगा।

(4) निषेधाधिकार के बाणश्रुत सुरक्षा परिषद् में जो गतिशील उत्पन्न होने रहे हैं, उनसे विश्व राज्यों की सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था की प्राप्ति दूरी तरह डगमगा गई है। यह कहना समझना न होगा कि मध्य को सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था की क्षमता को भीतर कर ही नाटो, सीटो जैसे श्रेणिक सुरक्षा संगठनों को जन्म दिया गया है।

(5) निषेधाधिकार के दुर्प्रयोग के कारण कोई स्वतन्त्र राष्ट्र अनेक वर्षों तक संयुक्त राष्ट्रमध्य के सदस्य न हो पाये और पात्र भी कुछ राष्ट्रों का मध्य में प्रवेश अवरुद्ध हुआ है। निषेधाधिकार का दुर्प्रयोग इस रूप में भी संभव है कि कोई स्थायी सदस्य किसी सदस्य को हटाये, जाने और मुघातित करने से रोक सकता है, महासचिव की नियुक्ति की खटौटी में बाध सकता है तथा चार्टर में उपरीणी समोधन को ठुकरा सकता है।

मानविकों का आरोप है कि निषेधाधिकार द्वारा महाशक्तियों को संयुक्त राष्ट्र व्यवस्था पर प्राधिपत्य प्राप्त हो गया है। इस केन्सल के अनुसार महाशक्तियों का यह अधिकार अन्य सभी सदस्यों पर काबूनी प्रभुसत्ता स्थापित करता है, यह उनके निरंकुश और स्वच्छन्द शासन का सूचक है। इसके कारण संयुक्त राष्ट्रमध्य के आंतरिक और बाह्य निर्णय नहीं हो पाते।

निषेधाधिकार के तर्क

निषेधाधिकार की अलोचनाओं में बज्रन है तथापि कुछ व्यावहारिक तथ्यों की अपेक्षा की जाना अनुचित है। निषेधाधिकार की व्यवस्था को विनियमित करने में जो अन्तरे निहित हैं वे इस व्यवस्था के बने रहने के त्वरितो में कहीं अधिक सहायक हैं। किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की सफलता तभी मिल सकती है जब उसे विश्व की महाशक्तियों का सहयोग प्राप्त हो और ये महाशक्तियाँ किसी भी ऐसी सत्ता में भाग नहीं लेना चाहेंगी जिसमें अन्य देश केवल अपने बहुमत से उन्हें किसी कार्य करने

प्रयत्न न करने के लिए बाध्य करते। इसे रोकने का एकमात्र उपाय निषेधाधिकार ही है। ग्रूमन के जस्टिसों में, 'इसके निर्माताओं ने यह स्पष्ट ही समझा था कि यदि मुरासा परिपद किसी महान् राज्य के विचार के विरुद्ध कोई कार्यवाही करती है तो उसका अर्थ विश्व-शांति नहीं बरन् युद्ध होगा।' ज. ई. स्टीवेन्स ने ठीक ही लिखा है कि 'मनैक्य के नियम का जन्म अन्तर्राष्ट्रीय जीवन की वास्तविकताओं में होता है। यदि 5 महान् राज्य किसी मामले पर राजी नहीं होते हैं तो उनमें से किसी के विरुद्ध शक्ति का प्रयोग एक बड़े युद्ध का जन्म देगा। मरुक्त राष्ट्रसंघ की स्थापना इसी संभावना से बचने के लिए हुई थी।'

निषेधाधिकार असहमति-गुब्बारा सञ्चाल है न कि इसके कारण। अतः निषेध व्यवस्था के सम्पादन कर देने से महाशक्तियों के मतभेद दूर नहीं होंगे और न ही इसमें कोई बड़ा लाभ होगा। यदि निषेधाधिकार की व्यवस्था न की जाती तो भी मुरासा परिपद में गत्यावरोध उत्पन्न करने की दूसरी युक्तिया निकाल ली जाती और उनका भी उतना ही दुरूपयोग किया जाता जितना कि वर्तमान निषेधाधिकार व्यवस्था का किया जा रहा है। महाशक्तियों की असहमति की उपेक्षा कर देने की व्यवस्था का स्पष्ट परिणाम बड़ी होना जो राष्ट्रसंघ के साथ हो चुका है अर्थात् कुछ सदस्य संपुक्त राष्ट्रसंघ से त्यागपत्र दे देंगे और तब विश्व-संस्था उसी तरह हो जाएगी जिन तरह पुनर्पूर्व विश्व-संस्था हुई थी। निषेधाधिकार के अभाव में संपुक्त राष्ट्रसंघ की स्थिति एक दिन पहिए के रथ के समान हो जाएगी।

यह कहना अतिशयोक्तिपूर्ण है कि निषेधाधिकार के प्रयोग के फलस्वरूप मुरासा परिपद का काम ठप्प हो गया है। अब तक का अनुभव अधिकांशतः यही सिद्ध करता है कि निषेध-अभिनय का इतना अधिक प्रयोग होने के कारण किसी अन्तर्राष्ट्रीय निर्णय लेने में हमने अधिक बाधा नहीं पहुँचायी है। जिन निर्णयों के लेने में यह गंवा बना है, उनमें न लेने पर भी विश्व-शांति को किसी प्रकार का खतरा नहीं लुंघा है। उल्टे कई बार निषेधाधिकार अन्तर्राष्ट्रीय विवादों की शांतिपूर्ण उपायों व सुझावों में महायक हुआ है। जब काश्मीर के प्रश्न पर मुरासा परिपद में ब्रिटेन व अमेरिका ने सुलुकर पाकिस्तान का सघर्षन किया और नितंज्यतापूर्वक न्याय का जला घोंटा तब सोवियत रूस के निषेधाधिकार के प्रयोग ने स्थिति को समालने में और न्याय की रक्षा करने में सहायता प्रदान की।

अतः वास्तव में निषेधाधिकार सभ के विभिन्न पक्षों में सन्तुलन कायम रखने में सहायक सिद्ध हुआ है। यदि निषेध व्यवस्था नहीं होती तो संपुक्त राष्ट्रसंघ पूरी तरह एक गुट विशेष का शस्त्र बन जाता जिसे अपनी मनमानी करने की पूरी छूट मिल जाती।

पुनरप, निषेधाधिकार को अनेक स्वस्थ, परम्पराओं के विधान, और व्यावहारिक कदमों ने पूर्वनिष्ठा कुछ कम प्रभावशाली बना दिया है। शांति के लिए उन्ना का प्रस्ताव प्राप्त होने के बाद से अब न तो यह अधिकार कोई नया अन्तर्राष्ट्रीय

सधर्प उत्पन्न करता है और न उसे आगे बढ़ाता है। इसके होते हुए भी महासभा द्वारा अनेक कार्य सम्पादित किये जाते हैं। शान्ति निरोधण-आयोग, सामूहिक उपाय समिति आदि की स्थापना द्वारा महासभा ने सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था को निषेध के दुष्प्रभाव को मुक्त कराने का प्रयास किया है।

निष्कर्ष रूप में उपयोगी यह होगा कि नयी सदस्यता और शान्तिपूर्ण समझौते के सम्बन्ध में तो निषेधाधिकार आशिक है अतः समाप्त होने चाहिए। परन्तु शान्ति सग और आक्रमण की स्थिति में मूलिक कार्यवाही के लिए इस अधिकार का प्रयोग बनाये रखना चाहिए, अन्यथा अनेक गम्भीर और नवीन समस्याएँ उत्पन्न हो जायेगी। निषेधाधिकार के प्रयोग की समस्या को श्री गुठरीच एव हैम्बरो ने ठीक प्रकार भाँपा है। उन्होंने लिखा है—“राष्ट्रो में जो समझौता नहीं हो रहा है उसके कारण निषेधाधिकार का प्रयोग हो रहा है।” उसके लिये किसी उत्तरदायी ठहराया जाय, यह निर्णय करना कठिन है। वास्तव में यह एक राजनीतिक प्रश्न है। अधिकतर रूस ने इस अधिकार का प्रयोग किया है। परन्तु उसका तर्क है कि विरुद्ध बहुमतों से बचने के लिए ही वह इस अधिकार का प्रयोग करता है। यह स्वीकार करना चाहिए कि महाशक्तियों की सर्व-सम्मति और उनकी समान प्रभुता का ही यह अर्थ है कि उनमें मतभेद और सह-सम्मति नभव है। स्थायी सदस्यों में जो आशा से अधिक मतभेद रहे हैं, उनका मूल कारण उनकी नीतियों का मतभेद है जिसने शान्ति-सन्धियों के मार्ग में रुकावट डाली है तथा शक्तिपूर्ण देशों के मुद्दोत्तर पुनर्विक्रम को रोक दिया है।”

सुरक्षा परिषद् की भावी भूमिका (Future Role of the Council)

यद्यपि सुरक्षा परिषद् में कोरिया, काबो पश्चिमी इरियन, यमन, साइप्रस आदि में उत्पन्न खतरनाक परिस्थितियों का सामना करने में अधिकाधिक रुचि और सक्षमता प्रकट की है और 1965 में भारत-पाक युद्ध को रोकने में तेजी से सकल कार्यवाही करने की स्थािति अर्जित की है तथापि अनेक महत्वपूर्ण और जटिल मामलों में उसकी नीति तथा कार्यप्रणाली बहुदली, दुमुही और शिथिल रही है। उदाहरण के लिए काश्मीर विवाद में सुरक्षा परिषद् ने न्याय का जिस प्रकार गला घोटा है, वह विश्व-शान्ति के गौरव को क्षीण करने वाला है। 1968 में चेकोस्लोवाकिया के सकट में सुरक्षा परिषद् की निष्क्रिय भूमिका विश्व-संस्था के भविष्य के लिए एक चेतावनी है। पाकिस्तान ने पूर्वी बंगाल (1971) में ग्रीष्म नरमहार करते हुए एक करोड़ के लगभग शरणार्थियों को भारत भूमि में भागने के लिए विवश करके ऐसी विकट स्थिति पैदा कर दी है जिससे भारत-पाकिस्तान के बीच प्रत्यक्ष सम्पर्क का सखट उठ सडा हुआ है और विश्व-शान्ति को गम्भीर खतरा उत्पन्न हो गया है। लेकिन सुरक्षा परिषद्, महामन्त्र, महासचिव आदि सभी इस दिशा में कोई प्रभावशाली

कार्यवाही करने में अभी तक प्रसमर्थ रहे हैं। विश्व सस्या का ऐसे मामलों में भूक दर्शक बने रहना उनके लिए और कलंक की बात है।

निष्कर्ष यह है कि अनेक मामलों में प्रभावशाली भूमिका प्रदा करते हुए भी सुरक्षा परिषद् का कुल इतिहास इसके निर्माताओं की आशा के अनुकूल रहा है। परिषद् महासमितियों के हथों का तिलोना बन कर रह गई है। वास्तव में विश्व-सस्या और संपूर्ण अंतर्राष्ट्रीय जगत पर सुरक्षा परिषद् का भावी प्रभाव बहुत कुछ इसी बात पर निर्भर रहेगा कि वह शान्ति और सुरक्षा के मामलों में प्रभावशाली कार्यवाही करने में कितनी समर्थ सिद्ध होती है। शीन-युद्ध समुत्तम राष्ट्रसंघीय वित्तीय प्रबन्ध, महासभा के बढ़ते हुए क्षेत्र, परिषद् की सदस्यता-विस्तार के फलस्वरूप बढ़ते हुए गठबन्धन और बनाव आदि अनेक ऐसे सत्त्व हैं जो परिषद् की भावी भूमिका पर विपरीत प्रभाव डाल सकते हैं। यदि सुरक्षा परिषद् को अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व सुरक्षा की स्थापना की दिशा में निर्णायक भाग प्रदा करते हुए देखना है तो यह बहुत कुछ महासमितियों के सहयोग पर निर्भर है। यदि परिषद् के स्थायी सदस्य के गौरव को बनाये रखने में महायत्न होंगे तभी परिषद् का भविष्य सुरक्षित रह सकेगा। यह अनुपपुक्त नहीं होगा कि परिषद् को शक्तिशाली बनाये रखने के लिए नये सन्दर्भों के प्रकाश में चार्टर में कुछ अनुकूल संशोधन किये जाय।

चुने जाने हैं। वर्षान् एक तिहाई सदस्य हर तीसरे वर्ष पद-त्याग कर देते हैं। पद-निवृत्त सदस्य तुरन्त पुनः चुनाव में सडा हो सकता है। परिपद् में, चार्टर के अनुच्छेद 61 (4) के अनुसार प्रत्येक सदस्य राष्ट्र का एक प्रतिनिधि होता है। इसमें न तो किसी राष्ट्र को निषेधाधिकार प्राप्त है और न ही स्थायी सदस्यता। सदस्यों की योग्यता के सम्बन्ध में कोई लिखित निर्देश नहीं है। महामन्त्र प्राणी द्वायानुसार किसी भी सदस्य राष्ट्र को इस परिपद् में चुन सकती है। सभी निम्न उपस्थित सदस्यों के मापारण बहुमत द्वारा किये जाने हैं। गैर-सदस्य राष्ट्र को, यदि परिपद् में प्रयुक्त मामलों से वह सम्बन्धित है, विचार-विमर्श में भाग लेने के लिए बुलाया जा सकता है, पर उसे मतदान का अधिकार नहीं होता। इसका अनिवार्य गैर-मरकारो राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में भी आवश्यकतानुसार परामर्श को व्यवस्था है, किन्तु ये संगठन परिपद् की बैठकों में शामिल नहीं हो सकते। परिपद् की बैठक वर्ष में प्रायः दो बार न्यूयार्क तथा जेनेवा में होती है। परिपद् अपनी क्रियाविधि के नियम स्वयं ही बनाती है।

कार्य एवं लक्ष्य

आर्थिक एवं सामाजिक परिपद्, महामन्त्र के प्रचीन समार में गरीबी और हीनता को मिटाकर एक स्वस्थ एवं समुन्नत विश्व के निर्माण में प्रयत्नशील है। यदि विभिन्न राष्ट्रों के बीच सांस्कृतिक, सामाजिक, आर्थिक आदि क्षेत्रों में विवाद हो तो परिपद् उन्हें मिटाने का प्रयत्न करती है और विश्व के चतुर्मुखी विमान में सभी देशों के सहयोगपूर्ण दृष्टिकोणों को प्रोत्साहन देती है।

निम्नो हुए देशों के आर्थिक विकास के लिए इस संस्था द्वारा आर्थिक एवं आर्थिक सहायता योजनाओं की स्थापना की गई है। परिपद् की आर्थिक सहायता-समिति का मुख्य उद्देश्य ही दुःख और दरिद्रता में मानव-जाति को पुष्टिकार दिवाना है। यह धर्म-विरुद्ध देशों को विशेषतः भेजती है और उन्हें रोगों, यन्त्रों, उपकरणों आदि की पूर्ति के लिए आर्थिक सहयोग देती है। परिपद् का मुख्य लक्ष्य मानव-अधिकारों को प्रोत्साहन देना है। इस आर्थिक की पूर्ति के लिए परिपद् द्वारा विभिन्न आयोग स्थापित किये गये हैं। परिपद् में अंतर्राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तियों के लिए नियम बनाये हैं। ट्रेड यूनियनों के अधिकारों, दाम्ना और बेकार का अध्ययन किया है। स्त्रियों की स्थिति पर, सूचना एवं ट्रेड की स्वतन्त्रता पर आयोग स्थापित किया है तथा इन विषयों में विभिन्न समन्वयों के प्राप्ति तैयार किये हैं। आर्थिक एवं सामाजिक परिपद् के कार्य बड़े सहयोगों, व्यापक और दूरगामी हैं जिन्हें सम्पन्न करने के लिए अनेक आयोगों, विशेषीकृत अधिकारों तथा समितियों की स्थापना की गई है। परिपद् में आयोगों के दो रूप हैं—कार्यान्वयन और प्रादेशात्मक। प्रथम वर्ष में वित्तीय आयोग, जनसंख्या आयोग, सामाजिक आयोग, मानव अधिकारों सम्बन्धी आयोग, स्त्रियों की स्थिति सम्बन्धी आयोग आदि

हैं। प्रादेशिक या क्षेत्रीय आयोगों में यूरोप के लिए आर्थिक आयोग, एशिया तथा सुदूरपूर्व के लिए आर्थिक आयोग आदि उल्लेखनीय हैं। इन आयोगों के प्रलावा परिपद में अनेक विशेष अधिकरणों (Specialised Agencies) शामिल हैं। उदाहरण के लिए खाद्य एवं कृषि संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (I. L. O) अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा-कोष, विश्व-स्वास्थ्य-संगठन, आदि।

परिपद की स्थायी समितियों में मुख्य ये हैं—प्राविधिक सहायता समिति, अन्तर्राष्ट्रीय-मस्याओं से कार्रवाई करने वाली समिति, गैर-सरकारी संगठनों या संस्थाओं में परामर्श की व्यवस्था करने वाली समिति, कार्यवाही समिति और बैठकों के कार्यक्रमों की अन्तरिम समिति। इन समितियों में प्राविधिक सहायता समिति सबसे महत्वपूर्ण है।

प्रो. फ्रेन्कि का यह मन सहो है कि आर्थिक व सामाजिक परिपद कोई नीति निर्धारित करने वाली संस्था नहीं है बरन् विशिष्ट समिति के समान है जिसका उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक एवं सामाजिक सहयोग के क्षेत्र में व्यावहारिक काम करना है। कुछ समानोषकों का मत है कि यह परिपद “बानूनी सुरक्षा परिपद की मीप बटिन है।”

न्यास परिषद् (Trusteeship Council)

चार्टर के अध्याय 12 के अनुच्छेद 75 से 85 तक अन्तर्राष्ट्रीय न्यास व्यवस्था (International Trusteeship System) और अध्याय 13 में 1986 से 91 तक न्यास परिपद के संगठन, कार्य एवं अधिकार, मतदान, कार्यविधि आदि पर प्रकाश डाला गया है। पहले राष्ट्रमण्डल में संरक्षण-व्यवस्था (Mandate System) थी और बहुत कुछ हमने स्थान पर न्यास व्यवस्था अपनायी गई है जिसका मुख्य निष्पत्ति यह है कि विश्व में अनेक निछोड़े हुए तथा अधिविकसित प्रदेश हैं जिनका विकास तभी सम्भव है जबकि राष्ट्र और उन्नत देश उन्हें सहयोग प्रदान करें। अतः उन्नत देशों का यह कर्तव्य है कि वे अपने आप को न्यासी (Trustee) समझकर अधिविकसित प्रदेशों के हितों की देख-भाल करने हुए उनके विकास में हर सम्भव सहयोग दें। राष्ट्रमण्डल की संरक्षण व्यवस्था और वर्तमान न्यास-व्यवस्था में एक बड़ा अन्तर यह है कि वहाँ संरक्षण व्यवस्था केवल जर्मनी, टर्की आदि से पीड़ित प्रदेशों के लिए थी वहाँ न्यास पद्धति का क्षेत्र उपनिवेशवाद और साम्राज्यवाद द्वारा पराधीन बनाये गये सभी क्षेत्रों के लिए है। न्यास पद्धति के मूल उद्देश्य हैं—(क) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति एवं सुरक्षा को बढ़ाना, (ख) न्यास प्रदेशों के निवासियों के, स्वशासन की दिशा में विकास करना, (ग) मानव अधिकारों और मूल स्वतन्त्रताओं के प्रति सम्मान की भावना को गहृत देना तथा यह भाव जागृत करना कि संसार के सभी लोग अन्त्योन्त्योभिन्न हैं, एवं (घ) सामाजिक, आर्थिक वाणिज्यिक मामलों में समुक्त राष्ट्रमण्डल के सब सदस्यों और उनके नागरिकों के प्रति समानता के व्यवहार का विश्वास दिलाना।

न्याय पद्धति के अन्तर्गत आने वाले प्रदेशों को मागे में विभाजित है। अन्वगन्त प्रदेश (Non-Self Governing Territories), एवं न्याय या सुरक्षित प्रदेश (Trust Territories), प्रदान प्रसार के प्रदेश (स्वशासन न करने वाले वे स्वशासन प्रदेश तथा उपनिवेश जो सुरक्षित प्रदेश न बना दिये गये हों) ब्रिटेन, फ्रांस आदि पश्चिमी देशों के साम्राज्य के अन्तर्गत आते हैं। इनके प्रकार के अर्थात् न्याय प्रदेश वे हैं जो न्याय सन्मेलनों के द्वारा, जो कि सम्बन्धित राज्यों के सम्म हो रहे हैं और जिन पर महामन्त्रियों की स्वीकृति अनिवार्य है, न्याय प्रदेश बना दिये जाते हैं।

कुछ वर्षों के पूर्व न्याय पद्धति के अन्तर्गत ग्युनिनी, रूआण्डा-उरुण्डी, कॅमरून, कॅमरून टोबो-बेग, पश्चिमी समोआ, टांगानिका, ब्रिटिश कॅमरून, नील, ब्रह्म, महामन्त्र डोन, सुदानो मध्य, टोबो-बेग मानक ।। इनके विनम से इन देशों को प्रदेशों में न्याय प्रदेश रह गए हैं और वे हैं ग्युनिनी तथा बुरुआ ।

संयुक्त एवं कार्य-प्रणाली

न्याय परिपक्वता का कार्य मार्च, 1947 में जारी है। इस परिपक्वता में न्याय के निम्नलिखित मुख्य शानिष हो सकते हैं—

(i) सुरक्षा परिपक्वता के स्तरों पर, राष्ट्र के न्याय प्रदेश पर प्रभाव करने हैं अथवा नहीं करने हैं ।

(ii) सुदान राष्ट्रमन्त्र के वे सदस्य जो न्याय क्षेत्र का प्रभावित करने हैं।

(iii) महामन्त्रियों द्वारा तीन वर्षों के लिए निर्दिष्ट किए जाने वाले उन सदस्य विनम न्याय परिपक्वता में न्याय प्रदेशों पर शासन करने और न करने वाले सदस्यों की मन्त्रियों की मन्त्रियों को मनान करने के लिए आवश्यक हो ।

चार्टर की धारा 9वीं में न्याय परिपक्वता की मन्त्रियों प्रणाली का उल्लेख किया गया है। इसके अनुसार परिपक्वता के अर्थ में न्याय का एक बात होता है। इनके विनम परिपक्वता में उन्नत्य तथा मन्त्रियों के बहुरूप में किया जायेगा। न्याय परिपक्वता अन्तर्गत विनम के निम्न स्तर बनायी है। अन्तर्गत अर्थ में पुनर्ता का तरीका जो वह स्वरु निर्धारित करती है । न्याय परिपक्वता के बहुरूप विनमन्त्रियों की जाती है । सदस्यों की प्रार्थना पर विनम बहुरूप भी कुलनी जा सकती है । यह परिपक्वता आवश्यकतानुसार आर्थिक तथा सामाजिक परिपक्वता और अन्य मन्त्रियों में महामन्त्रियों में सकती है । आर्थिक एवं सामाजिक परिपक्वता का अर्थ है कि वह सामान्य आर्थिक एवं सामाजिक मन्त्रियों का अर्थ में अर्थ में उनके विनम में अन्तर्गत निवारित प्रभाव करे । यदि उन परिपक्वता को न्याय-मन्त्रियों के मन्त्रियों में विनम निर्धारित करती हो तो इन न्याय परिपक्वता की मन्त्रियों में होती पड़ेगी । यदि न्याय प्रदेशों के मन्त्रियों में मानव-प्रकारों, मन्त्रियों की निर्धारित के बारे में मानिकता हो तो उन पर न्याय में पढ़ने न्याय परिपक्वता में विनम किया जायेगा ।

यह व्यवस्था है कि विशेष अधिकारियों (Specialised Agencies को) संयुक्त राष्ट्र के क्षेत्राधिकार में नाने के लिए जो विचार विमर्श किया जाय उसमें न्यास परिषद् तथा आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् के प्रतिनिधि साथ-साथ सम्मिलित हो सकते हैं। चार्टर के अनुसार महासभा ने न्यास परिषद् को यह अधिकार भी दे रखा है कि वह अपने कार्यों के मबध में वैधानिक प्रश्नों पर अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय से परामर्श देने के लिए प्रार्थना करे।

कार्य एवं अधिकार

न्यास परिषद् महासभा से आदेश लेती है और न्यास-प्रदेशों के नामन की देख-रेख करती है। प्रशासी अधिकारी अपने प्रतिवेदन प्रति वर्ष न्यास परिषद् के समक्ष रखते हैं जिन पर आवश्यक विचार-विमर्श करने के उपरान्त परिषद्, महासभा और सुरक्षा परिषद् के समक्ष अवसरानुकूल विभिन्न प्रकार की सिफारिशें भेजती है। न्यास परिषद् की सिफारिशें इस प्रकार की रहती हैं, जैसे मूल निवासियों को सरकार के विभिन्न धर्मों में स्थान दिया जाय, उनके वेतन एवं जीवन स्तर को बढ़ाया जाय, चिकित्सा तथा अधिक लाभप्रद स्वास्थ्य सेवाएं मुक्त की जाय, दण्ड पद्धति में सुधार हो, सामाजिक कुरीतियों का अन्त करते हुए मूल निवासियों की बसाएँ एवं संस्कृति को प्रोत्साहन दिया जाय आदि। न्यास परिषद् ने न्यास भू-भागों में होने वाले अणु विस्फोटों पर भी विचार किया था।

न्यास परिषद् का दूसरा मुख्य कार्य न्यास प्रदेशों के निवासियों के लिखित एवं मौखिक आवेदन-पत्रों पर विचार करना है। यह परिषद् की सर्वाधिक महत्वपूर्ण गतिविधि है जिसके माध्यम से परिषद् और न्यास प्रदेशों की जनता के मध्य सीधा संपर्क स्थापित हो जाता है। अपने अल्पकाल में न्यास परिषद् ने विभिन्न प्रश्नों से संबंधित हजारों पत्रिकाओं पर विचार किया है जिनमें कुछ व्यक्तित्वगत रही हैं और कुछ साधारण। परिषद् ने सब प्रकार की याचिकाओं पर पूरी तरह ध्यान देने का प्रयत्न किया है।

न्यास परिषद् का तीसरा महत्वपूर्ण कार्य न्यास प्रदेशों की समय-समय पर निरीक्षक मण्डल (Visiting Missions) भेजना है। इन मण्डलों के माध्यम से पराधीन प्रदेशों पर अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण रखा जाता है। इनको परिषद् की प्रति और कान कड़ा है। न्यास परिषद् के प्रति उत्तरदायी होने के कारण ये स्वतंत्र और निष्पक्ष अन्वेषण कर सकते हैं। ये न्यास प्रदेशों के आर्थिक विकास, शिक्षा-प्रसार, श्रम-व्यवस्था सामाजिक-सुधार, भूमि-सुधार आदि से संबंधित नीतियों का अध्ययन करते हैं और सुधार के लिए आवश्यक सुझाव देते हैं। पिछड़े हुए प्रदेशों की जटिल समस्याओं का ज्ञान होने से इन निरीक्षक मण्डलों में बड़ी सहायता मिली है। डॉ. एन. कोटरल महोदय के अनुसार "अब निरीक्षक मण्डल न्यास भू-भागों का अन्त

करता है तो वहाँ की जनता में ऐसा लगता है मानो समुक्त राष्ट्र ही उनके समक्ष आ गया हो।¹ राष्ट्रसंघ के अंतर्गत ऐसा कभी नहीं होता था।²

न्यास परिपक्व महत्वपूर्ण निष्पत्ति स्वयं ही करती है तथापि अपने कार्य को तत्परता से सम्पन्न करने अथवा किसी विशेष समस्या को हल करने के लिए समय-समय पर इसने कई समितियाँ स्थापित की हैं—निष्ठा समिति, ग्रामीण विकास समिति एवं प्रजासौ सच समिति। महासभा की चौथी समिति और स्वयं महासभा ने न्यास पद्धति के विकास में काफी हाथ बढ़ाया है।

न्यास परिपक्व ने अपने 23 वर्षों के कार्यालय में बहुत उपयोगी कार्य किये हैं। महासभा जनरल सी. पी. रोम्बुलो के अनुसार "न्यास पद्धति ने शीघ्रता से विकास किया है और यह निष्ठा विश्व में राजनीतिक नैतिकता का ऊँचा मापदण्ड है।"³ इस परिपक्व के समीर प्रयासों, महाजनियो के सहयोग तथा बदलती हुई राजनीतिक परिस्थितियों के फलस्वरूप आज एक दो को छोड़ कर लगभग सभी न्यास भू-भाग स्वाधीन कर दिये गये हैं और अब वह समय दूर नहीं है जब न्यास पद्धति को समाप्त करना पड़े क्योंकि इसके लिए अब कोई भी कारण शेष नहीं रह जाएगा।

अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय

(The International Court of Justice)

यह समुक्त राष्ट्रसंघ का न्यायिक अंग है। यह वही पुराना अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय है जिसे राष्ट्रसंघ ने 1901 में हेग में स्थापित किया था। नवीन न्यायालय अपने पूर्ववर्ती की अनेक कड़ी प्रभार से दोष-मुक्त है। इसकी स्थापना संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर तथा न्यायालय संबंधी परिशिष्ट के आधार पर की गई है। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय का कार्य-क्षेत्र समुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य राज्यों के सभी विवादों तक व्याप्त है। गैर-सदस्य राज्य को भी सुरक्षा-परिपक्व की सिफारिश पर अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय का पक्ष बनाया जा सकता है। केवल राज्य ही इस न्यायालय के विचारणीय पक्ष हो सकते हैं, व्यक्ति नहीं।

संगठन एवं कार्य-प्रणाली

इस न्यायालय में केवल 15 न्यायाधीश होते हैं जिनका चुनाव सुरक्षा परिपक्व एवं महासभा द्वारा 9 वर्ष के लिए किया जाता है और कार्य-विधि की समाप्ति के बाद जो पुनः निर्वाचित हो सकते हैं। न्यायाधीशों का चुनाव करते समय उनकी राष्ट्रियता पर विचार नहीं किया जाता। एक राज्य से दो न्यायाधीश नहीं लिए जा सकते। यह प्रयत्न किया जाता है कि न्याय-व्यवस्था में विश्व की सभी न्याय व्यवस्थाओं को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाय। न्यायाधीश पदासीन रहते हुए किसी अन्य व्यवसाय में भाग

1. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* : July, 1956, p. 56.

2. *Foreign Affairs* : Jan., 1957, p. 304.

3. *For Trust Territories* (A U. N. Publication) p. 24.

नहीं ले सकते। न्यायाधीश की पदच्युति भी हो सकती है जब वह सदस्यों की सर्वसम्मति से आवश्यक शर्तों को भंग करने वा दोषी पाया जाय। न्यायाधीशों को अनेक विशेषाधिकार और उन्मुक्तिया प्राप्त हैं।

न्यायालय के विधान के अनुसार इसमें 15 न्यायाधीशों के प्रतिरित्त अस्थायी न्यायाधीश नियुक्त करने की भी व्यवस्था है। यदि न्यायालय में किसी ऐसे राज्य वा मामला विचारणीय है जिसका 15 न्यायाधीशों में प्रतिनिधित्व नहीं है तो वह अपना एक कानूनी विशेषज्ञ मामले की सुनवाई के दौरान अस्थायी न्यायाधीश के रूप में नियुक्त करा सकता है। यह न्यायाधीश मामले की सुनवाई समाप्त होने ही पद में हट जाता है। उसमें मामले के सम्बन्ध में कानूनी राय ली जाती है किन्तु निर्णय में उसका कोई हाथ नहीं रहना।

अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की गणपूर्ति 9 रही गई है। जब तक इतने न्यायाधीश नहीं होने न्यायालय की कार्यवाही आरम्भ नहीं की जा सकती।

न्यायालय में सभी निर्णय बहुमत से लिए जाते हैं। बहुमत न होने पर सभापति वा निष्पक्ष मत मान्य होता है। न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकती। विशेष परिस्थितियां उत्पन्न होने पर न्यायालय अपने निर्णयों पर पुनर्विचार कर सकता है।

न्यायालय में भाषा फ्रेंच तथा अंग्रेजी है। अन्य भाषाओं को भी अधिकृत रूप में प्रयुक्त किया जा सकता है। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय अपनी कार्यविधि और नियमावली स्वयं तैयार करता है। न्यायालय वा अन्य महासभा द्वारा तय किये गये अनुपात में सदस्य राष्ट्रसभ द्वारा उठाया जाता है। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के न्याय प्राप्त करने के लिए उपस्थित होने वाले देशों की तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है—

(1) वे सभी राष्ट्र जो अन्तर्राष्ट्रीय सुविधाओं का प्रयोग करने की शक्ति स्वयं ही प्राप्त कर लेते हैं तथा जिन्होंने सभ के चार्टर पर हस्ताक्षर कर दिये हैं। हस्ताक्षर होने ही वह मान लिया जाता है कि सबरित देश न अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय सबधी कानूनी व्यवस्था को स्वीकार कर लिया है।

(2) वे राष्ट्र जिन्होंने अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय सबधी कानून पर हस्ताक्षर नहीं किये हैं किन्तु सुरक्षा परिषद द्वारा निर्धारित शर्तों पर अपने विवादों में अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय में विचारार्थ उपस्थित किये जाने की बात स्वीकार कर ली है।

(3) वे राष्ट्र जिन्होंने सभ के घोषणा पत्र पर हस्ताक्षर नहीं किये हैं परन्तु जो अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय सबधी कानून पर हस्ताक्षर कर न्यायालय की सुविधाओं का उपयोग करने के लिए उत्सुक है।

न्यायिक निर्णय का निष्पादन

संयुक्त राष्ट्रसभ के निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए सभ के चार्टर की धारा 94 में व्यवस्था की गई है। इसके अनुसार सभ का प्रत्येक सदस्य यह प्रतिज्ञा करता है कि वह किसी मामले में दिवादी होने पर अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के फैसले

को मानेगा। यदि एव पक्ष न्यायालय के निर्णय को नहीं मानता तो दूसरा पक्ष सुरक्षा परिषद् का आग्रह ले सकता है। सुरक्षा परिषद् जैसा आवश्यक समझे वैसी निवारण अथवा कार्यवाही करेगी। न्यायालय के निर्णय यद्यपि सर्वोत्तमनि से लिए जाने हैं फिर भी प्रत्येक न्यायाधीश अपना पृथक् विचार निर्णय-मंत्र के माध्यम से व्यक्त कर सकता है।

न्यायालय के निर्णय को कार्यान्वित कराने के लिए आवश्यक कार्यवाही तब करने समय सुरक्षा-परिषद् के 9 सदस्यों की स्वीकृति आवश्यक है। इनमें से पांच स्थायी सदस्य भी होने चाहिए। क्रियान्वित के उपाय धारा 41 तथा 42 में निर्दिष्ट हैं। प्रथम के अनुसार सुरक्षा परिषद् सैनिक बल प्रयोग को रोककर ऐसे उपायों का प्रयोग कर सकती है जिनमें आर्थिक सम्बन्ध, रेल, समुद्र, राह, रेडियो, मातापिता के साधन तथा सांस्कृतिक सम्बन्धों का विच्छेद शामिल है। यदि ये उपाय असफल हों जायें तो धारा 42 के अनुसार सुरक्षा परिषद् जन, स्थल और वायुमार्ग द्वारा ऐसी कार्यवाही कर सकती है जो अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा के लिए आवश्यक है।

क्षेत्राधिकार

अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार तीन वर्गों में विभाजित किया जा सकता है—ऐच्छिक क्षेत्राधिकार, अनिवार्य क्षेत्राधिकार तथा परामर्शदात्री क्षेत्राधिकार। ऐच्छिक क्षेत्राधिकार (Voluntary Jurisdiction) के अन्तर्गत न्यायालय, अपनी सविधि (Statute) की धारा 36 के अनुसार, उन सभी मामलों पर विचार कर सकता है जिनका सम्बन्ध राज्य न्यायालय के सम्मुख प्रस्तुत करें।

अनिवार्य क्षेत्राधिकार (Obligatory Jurisdiction) के वैधानिक आवश्यक क्षेत्राधिकार (Optional Compulsory Jurisdiction) भी कहा जाता है जिसके अनुसार राज्य स्वयं घोषणा करके अप्राप्ति क्षेत्रों में न्यायालय के आवश्यक क्षेत्राधिकार को स्वीकार कर लेता है :—सन्धि की व्याख्या, अन्तर्राष्ट्रीय कानून के क्षेत्र में सम्बन्धित सभी मामलों, किसी ऐसे तथ्य का अस्तित्व जिसके सिद्ध होने पर किसी अन्तर्राष्ट्रीय कर्तव्य का उल्लंघन समझा जाय तथा किसी अन्तर्राष्ट्रीय विधि के उल्लंघन पर क्षतिपूर्ति का रूप और परिणाम। राज्य घोषणा करते समय कोई भी शर्त लगा सकता है। कभी-कभी तो ऐसी शर्तों के कारण यह घोषणा वास्तविक व्यवहार में निरर्थक बन जाती है। तथापि, सन्तर्भ होने हुए भी वैकल्पिक धारा अनिवार्य न्यायिक निर्णय की सर्वाधिक व्यापक और महत्वपूर्ण व्यवस्था है।

परामर्शदात्री क्षेत्राधिकार (Advisory Jurisdiction) के अन्तर्गत न्यायालय द्वारा परामर्श देने का कार्य सम्पन्न किया जाता है। महासभा अथवा सुरक्षा-परिषद् किसी भी कानूनी प्रश्न पर अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय का परामर्श माग सकती है। संयुक्त राष्ट्रमण्डल के दूसरे अंग तथा विभिन्न अंगिकाएँ भी उनके अधिकार क्षेत्र में उठने वाले कानूनी प्रश्नों पर न्यायालय का परामर्श प्राप्त कर सकते हैं। परामर्श के लिए न्यायालय के सम्मुख लिखित रूप में प्रार्थना की जाती है। इस प्रार्थना पत्र में सम्बन्धित

प्रश्न का विवरण तथा वे सभी दस्तावेज होते हैं जो उस प्रश्न पर प्रकाश डाल सकते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय का परामर्श केवल परामर्श होता है और मिथ्या रूप में सुरक्षा परिषद्, महासभा या अन्य संस्था इसकी अवहेलना कर सकती है, पर श्ववहार में ऐसा करना सर्वथा कठिन रहा है।

अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय ने अनेक महत्वपूर्ण विवादों के समाधान में सहयोग दिया है। उदाहरण के लिए, मोरक्को का मामला, एंग्लो-ईरानियन का मामला, भारतीय प्रदेशों में से पुतंगाल को मार्ग देने के अधिकार का विवाद, कोरू-वेनस विवाद, एंग्लो-नार्वेजियन मछलीग्राह विवाद आदि को लिया जा सकता है। न्यायालय के कार्य-संचालन में विभिन्न देशों तथा गुटों ने बाधा डाली है। राज्यों की अवहेलना असहयोगपूर्ण दृष्टिकोण के कारण यह अधिक उपयोगी तथा शक्तिशाली संस्था नहीं बन सकी है।

प्रभिक्षासक (प्रशासकीय अधिकारी) होगा।" अनुच्छेद 101 के अनुसार, महासचिव सच के पदाधिकारियों प्रथवा कर्मचारियों की नियुक्ति करता है। यह व्यवस्था है कि अधिक और सामाजिक परिपक्व तथा न्याय परिपक्व को स्थायी रूप में यथोचित कर्मचारी दिये जाएंगे और समुक्त राष्ट्रसच के अन्य अंगों को भी आवश्यकतानुसार कर्मचारी प्रदान किए जाएंगे। ये कर्मचारी सचिवालय का ही एक भाग होंगे। कर्मचारियों के भर्ती होने और उनकी नौकरी की शर्तों को निर्धारित करने में सचमे अधिक ध्यान इस बात पर दिया जाता है जैसे दक्षता, क्षमता और ईमानदारी के ऊँचे से ऊँचे स्तर कायम हो सकें। विश्व के विभिन्न देशों के कर्मचारी भर्ती किये जाते हैं तथा अधिक से अधिक देशों को सचिवालय की सेवाओं में प्रतिनिधित्व मिल सके। जहाँ राष्ट्रसच और अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के कर्मचारी वर्ग की उच्चतम संख्या एक हजार के लगभग रही वहाँ आज संयुक्त राष्ट्रसचयीय व्यवस्था में 20 हजार से भी अधिक नियमित प्रसैनिक प्रथवा नागरिक कर्मचारी (Regular Civilian Employees) सेवाएँ हैं।¹ रुंध ने कर्मचारी-मण्डल के विस्तृत मौनोलिक आधार का एक स्पष्ट अनुमान 31 अगस्त, 1965 की निम्नांकित स्थिति से लगाया जा सकता है² —

Desirable Ranges and Distribution of UN Staff Subject to Geographical Distribution, 31 August, 1965

Region	Desirable Ranges	Number of Staff
Africa	90-199	124
Asia and the Far East	235-233	236
Europe, Eastern	292-233	167
Europe, Western	316-276	343
Latin America	98-149	159
Middle East	36- 74	67
North America and the Caribbean	456-315	352
Sub total	1,525-1,475	1,448
Non member States		43
Total		1,491

Source : Personal questions, composition of the Secretariat Report of the Secretary-General, United Nations Document A/6077, October 27, 1965, p. 2

1. Ibid, p. 172.

2. Ibid, p. 183.

महासचिव और उनके कर्मचारी केवल संयुक्त राष्ट्र के प्रति निष्ठावादी हैं। अनुच्छेद 100 में स्पष्टतः उल्लिखित है कि "अपने कर्तव्यों" की पूर्ति में महासचिव और कर्मचारी वर्ग किसी राज्य से अथवा सभ के बाहर किसी दूसरे अधिकारी से वे सलाह नहीं मांगें और न ही पायेंगे। अन्तर्राष्ट्रीय अधिकारी हैं और केवल सभ के प्रति उत्तरदायी हैं। वे ऐसा कोई काम नहीं करेंगे जिससे उनकी इस हैसियत पर प्रभाव पड़े। तथापि ऐसे उदाहरण हैं जब अनेक बार उपयुक्त आदर्श के विपरीत काम हुआ है। उदाहरणार्थ, कुछ वर्ष पूर्व साम्यवादी विरोधी आन्दोलन बहुत उग्र होने पर संयुक्त राष्ट्र अमेरिका ने अपने प्रभाव का उपयोग करते हुए महासचिव की सहायता में सभ में कार्य करने वाले लेकिन साम्यवादी प्रवृत्ति वाले शुद्ध अमेरिकनों को सचिवालय से निष्कासित किया था।

अनुच्छेद 100 (2) के अनुसार संयुक्त राष्ट्रसभ का प्रत्येक सदस्य बचन-बद्ध है कि वह महासचिव तथा उसके कर्मचारियों के दायित्वों के पूर्ण स्वरूप को मानेगा और उन दायित्वों के निर्वाह में किसी प्रकार का प्रभाव डालने का प्रयत्न नहीं करेगा।

सरचना की दृष्टि से सचिवालय अनेक भागों में बंटा हुआ है जो इस प्रकार हैं—

आर्थिक विषय सम्बन्धी विभाग, सामाजिक कार्य सम्बन्धी विभाग, न्याय तथा प्रस्तापारित क्षेत्रों से सूचना सम्बन्धी विभाग, सम्मेलन एवं सामान्य सेवाएँ, प्रशासकीय एवं वित्तीय सेवाएँ, तथा वैधानिक या कानूनी विभाग। महासचिव की सहायता के लिए एक कार्यकारिणी सहायक और एक टेक्नीकल सहायता प्रशासन भी होता है। टेक्नीकल सहायता प्रशासन एक महासचालक की देख-रेख में कार्य करता है। 1 जनवरी, 1955 से महासचिव का कार्य-भार कम करने के लिए 7 भवर सचिवों की भी नियुक्त की गई है। महासचिव के कार्यालयों से अनेक कार्यालय सम्बन्धित हैं, जैसे महासचिव का कार्यकारी कार्यालय, वैधिक विषयों का कार्यालय, नियन्त्रक का कार्यालय, सेवाई वर्ग कार्यालय तथा विशेष राजनीतिक कार्यों के लिए उपसचिव के कार्यालय। सचिवालय के प्रशासी और कर्मचारी वर्ग में पर्यवशास्त्री, तामानशास्त्री, वैज्ञानिक, दुभाषिए, अनुवादक, पुस्तकालयाध्यक्ष, प्रशासक, संपादक, वित्तीय अधिकारी, विधिवेत्ता, फोटो ग्राफर, सेवाई वर्ग के अधिकारी तथा विशेषज्ञ, सरकारों और संयुक्त राष्ट्र को भेजे गए विदेशी सेवा अधिकारी आदि सम्मिलित हैं।

सचिवालय वा प्रधान कार्यालय न्यूयार्क तथा जेनेवा में है किन्तु क्षेत्रीय सेवाएँ, प्रादेशिक भाषाओं तथा मूचना केन्द्रों के लिए इसके कर्मचारी विश्व के कई भागों में बिखरे रहते हैं। सचिवालय द्वारा बड़े महत्वपूर्ण एवं आवश्यक कार्य सम्पन्न किये जाते हैं। यह सभ के अगो एवं अभिकरणों की मीटिंग के लिए अनेक मेलाएँ प्रदान करता है। यह इन मीटिंगों के लिए अध्ययन करता है तथा पृष्ठभूमि तैयार करता है। यह अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय को छोड़कर सभ के अन्य अगो के लिए सचिवालय सम्बन्धी सेवाएँ प्रदान करता है तथा एक न्यायकारिणी की भांति व्यवहार करता है। संयुक्त राष्ट्रसभ की कार्यवाही के लक्ष्य को ध्यान में रखकर यह प्रत्येक साधन द्वारा हर प्रकार की सहायता एकत्रित करता है।

United Nations Secretariat, 1966.

	Sec.-Gen and Under-Secs.	Directors and Principal Officers	Other Professional Level Staff	General Principal Level	Service Other Levels	Manual Workers	Local Level Positions	Total
Controller	1	9	100	25	81	—	—	196
Legal Affairs	1	5	29	5	24	—	—	64
Personnel	1	7	41	13	79	—	—	141
Jnt. Staff and Pension Brd. & U.N. Pension	—	—	—	—	—	—	—	—
Comm.	—	1	4	3	12	—	—	20
Executive Office	2	5	16	4	22	—	—	49
Division of Human Rights	—	2	33	—	21	—	—	56
Office of Under-Secs. for special Pol. Affairs,	2	2	6	2	10	—	—	22
Geneva Office	1	13	225	18	471	75	—	803
Political & Security Affairs	1	9	51	3	27	—	—	91
Trusteeship & Nonself Governing Terr.	1	3	20	3	17	—	14	67
Economic & Social Affairs	4	42	424	41	332	—	—	843
ECE	1	8	87	2	100	—	—	198
ECAP	1	9	120	—	—	—	205	335
ECLA	1	9	124	—	—	—	235	369
ECA	1	7	133	—	—	—	242	383
Conference Services	1	15	499	79	486	28	—	1108
General Services	1	8	60	48	483	175	—	775
Public Information	1	13	155	16	106	—	230	521
Total	21	167	2116	262	2271	278	926	6041

महासचिव (The Secretary General)

जैसा कि बहा जा चुका है, महासचिव सच का प्रमुख प्रशासनिक अधिकारी है जिसकी नियुक्ति सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर महासभा द्वारा की जाती है। महासभा में मत देने वाले और उपस्थित सदस्यों का बहुमत ही उसके चुनाव के लिए काफी है। सुरक्षा परिषद् में मनोनीत होने के लिए 9 सदस्यों का समर्थन जरूरी है। इनमें से 5 स्थायी सदस्यों की सहमति होना आवश्यक है। महासचिव का कार्यकाल 5 वर्ष का होता है तथापि उसका पुनर्निर्वाचन भी किया जा सकता है।

श्री तक के महासचिव

श्री तक महासचिव के पद पर तीन व्यक्तियों ने कार्य किया है—ट्रिवेली हैमर शोल्ट तथा ऊ माष्ट। 1 फरवरी, 1946 को नार्वे के श्री ट्रिवेली 5 वर्ष के लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्रथम महासचिव चुने गए थे। 1950 में जब महासचिव के नाम पर सुरक्षा परिषद् में महमति न हो सकी तो महासभा ने 1 नवम्बर, 1950 में उनके कार्यकाल को तीन वर्ष के लिए और बढ़ा दिया। किन्तु पुनः निर्वाचन होने के दो वर्ष बाद ही 10 नवम्बर, 1952 को श्री ट्रिवेली ने त्याग-पत्र दे दिया। श्री ट्रिवेली ने अपने कार्यकाल में महासचिव के अधिकारों को व्यापक बनाया और समय समय पर उनका प्रभावशाली ढंग से प्रयोग किया। बहा जाता है कि श्री ट्रिवेली आगे चलकर पश्चिमी गूट की ओर झुक गए।

(३)

श्री ट्रिवेली के बाद 1953 में स्वीडन के श्री डाग हैमरशोल्ट की नियुक्ति की गई। 16 नवम्बर, 1957 को उन्हें 5 वर्ष के लिए फिर चुन लिया गया। डाग हैमरशोल्ट ने संयुक्त राष्ट्रसंघ के कार्यों में बड़ा सक्रिय भाग लिया और शान्तिपूर्ण राजनय की नीति को अपनाया। विश्व के अनेक राष्ट्रों ने उनकी योग्यता पर गर्व प्रकट किया। यह बहा गया है कि शुरुआत के समय संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्रति उनकी सेवाएं बहुमूल्य रही हैं। न्यूजीलैंड के सर जैमली मूनरो ने कहा कि स्वेडन नहर सड़क के समय श्री हैमर शोल्ट ने जो अन्तर्राष्ट्रीय आपातकालीन सेना संगठित की उसके कारण इतिहास में उनका स्थान बहुत ऊँचा उठ गया है। श्री हैमर शोल्ट ने बहुभुवी राजनय पर जोर दिया तथापि वागों समस्या के फलस्वरूप बतिपय क्षेत्रों में वे बदनाम और असह्य हो गए। यह आरोप लगाया गया कि उन्होंने खुले रूप से पश्चिमी राष्ट्रों या कम से कम शिपा तथा शोम्बे को अग्रतत्त्व रूप से सहायता प्रदान की वागों के प्रथम लोकप्रिय प्रधानमन्त्री श्री पेंड्रिन सुमुन्दा के साथ श्री हैमर शोल्ट का व्यवहार निष्ठा और महानुभूतिपूर्ण नहीं रहा। अनेक राजनीतिक

यह धावाज उठायी गई कि महासचिव की असावधानी के कारण ही सुमुम्बा की हत्या हो गयी। महासचिव की जिम्हिल नीति ने जागो समस्या को धार्मिक गम्भीर बना दिया। उन्होंने शोम्बे तथा उसके समर्थकों के प्रति आवश्यकता से धार्मिक तुष्टिकरण की नीति अपनायी। यदि महासचिव कठोर और मुहृद नीति का अभ्यन लेते तो सम्भवतः अल्पकाल में ही कागो में बटया का एकीकरण हो जाना। सोवियन रुस में श्री डाग हैमर मोल्ड की नीतियों की बटु आलोचना की और उन पर जागी शक्ति का दुरूपयोग करने का आरोप लगाया। तदरालीन सोवियन प्रधान मन्त्री श्री निरिता ख्रुचेव ने सुझाव दिया कि महासचिव के वर्तमान पद की समाप्त करके उसके स्थान पर ट्रिअम्वीरेट (Triumvirate) की स्थापना कर दी जाय जो सोवियत रुस, समुक्त राज्य अमेरिका तथा अमलमन देशों का प्रतिनिधित्व करे। दूसरे शब्दों में रुस की इस ट्रोइका योजना (Troika Plan) का आशय यह था कि समुक्त राष्ट्र के तीन महासचिव नियुक्त हो—एक पश्चिमी राष्ट्रों से लिया जाय, एक साम्यवादी राष्ट्रों से और एक तटस्थ देशों से। यन्तुन थी हैमर मोल्ड का विरोध करने के लिए ही यह योजना बनायी गई थी जो अपने उद्देश्यों में सफल नहीं हो सकी।

18 सितम्बर 1961 को जागो में एक हवाई दुर्घटना में महासचिव श्री हैमर मोल्ड की मृत्यु हो गई और तब नवम्बर, 1961 में बर्मा के श्री ऊयाण्ट को कार्यकारी महासचिव नियुक्त किया गया। 30 नवम्बर, 1962 को सुरक्षा परिषद् ने सिफारिश की कि महासभा उन्हें पद के बचे हुए कार्यकाल के लिए अर्थात् 3 नवम्बर, 1966 तक महासचिव नियुक्त कर दे। महासभा द्वारा सुरक्षा परिषद् की सिफारिश स्वीकार कर ली गई। श्री ऊयाण्ट अभी तक बड़ी निष्पक्षता और निष्ठा के साथ अपना कार्यभार सभाले हुए हैं। सध के लगभग सभी सदस्य राष्ट्र उनके कार्यों से सम्मुष्ट हैं। श्री ऊयाण्ट सभी देशों के विश्वास-पात्र हैं और उन्होंने अपने अधिकारों तथा शक्तियों का पूरा प्रयोग किया है। महासचिव विभिन्न देशों की सरकारों से गुप्त बातलाप करके समस्याओं को मुलभूतने का प्रयत्न करते हैं और श्री ऊयाण्ट ने इस प्रकार के राजनय का प्रयोग बड़े प्रभावशाली ढंग से किया है। महासचिव के इन गुप्त बातलापों को प्रकाशित नहीं किया जाता। श्री ऊयाण्ट एक दृढ़ निश्चयी महासचिव सिद्ध हुए हैं जिन्होंने महाशक्तियों और विभिन्न देशों के दोषले व्यवहार पर अनेक अवसरों पर बड़ी निर्भीक भाषा में प्रहार किया है। उदाहरणार्थ कुछ वर्षों पूर्व अपने पसिम इन टोरिस के भाषण में उन्होंने कहा था कि “संसार में अनेक दूमरे स्थानों पर भी भय की स्थिति है और वहाँ खुले सधर्पों की सम्भावना है भयवा अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा को गम्भीर खतरा है। मेरे व्यक्तिगत विचारानुसार इन सब स्थानों में एक सामान्य तरह बिलमन है और वह है व्यवहार तथा सिद्धान्त का अन्तर। उदाहरणार्थ जिन पक्षों के बीच ये सधर्प हुए हैं वे सब समुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य हैं

घौर उनका कर्तव्य है कि वे मध्य के सिद्धान्तों का पालन करें। लेकिन आममार्ग के लिए ही वे इन सिद्धान्तों की ओर अग्रिम उद्देश्य करने हैं। मुझे यही प्रतीत होता है कि अपने अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार में जब वे यह देखते हैं कि महत्वपूर्ण हितों की किसी प्रकार की ठेस पहुँचने की सम्भावना है तो वे अपने स्वयं के मार्ग को अपनाते हैं तथा चाटें में निहित उत्तरदायित्वों और प्रतिबन्धों को भुन जाने हैं। पवित्र अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों की अवहेलना करना एक भयावह नीति है। राष्ट्रियों की उपेक्षा करने और उन्हें धर्म के सैन्य समझने के कारण ही दो विश्व-युद्ध हो चुके हैं। आज भी मैं सरकारों के बीच इस प्रकार की प्रवृत्ति देखता हूँ। वे अपने राष्ट्रीय हितों में व्यस्त रहते हैं तथा अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों की बोर्ड परवाह नहीं करते, चाहे वे उत्तरदायित्व चाटें द्वारा निर्धारित किए गए हों अथवा किमी सम्झौते या प्रस्ताव के फलस्वरूप मान्य हों। इन उत्तरदायित्वों की अवहेलना जान-बूझकर नहीं की जाती। अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों को टालने की नीति तभी अपनायी जाती है जब यह मुविभाजनक होता है। जब वे अवहेलना को स्वयं स्वीकार कर लेते हैं तब वे दोगली घोषेमरी भाषा द्वारा उसे व्यापोजिन ठहराने का प्रयत्न करते हैं। मैं इन दोगली घोषेमरी नीतियों को भगवद् गणकता हूँ क्योंकि इनके कारण तृतीय महायुद्ध की सम्भावना है।”

स्पष्ट है कि कोई भी उत्तरदायी अन्तर्राष्ट्रीय अधिकारी शक्ति-राजनीति का गुला प्रदर्शन इससे अधिक स्पष्ट भाषा में नहीं कर सकता। श्री ऊपाण्ट न केवल अपने नापणों से बल्कि व्यवहार में भी महासचिव के उत्तरदायित्वों को निमाने में लागे रहे हैं। उन्होंने पश्चिमी एशिया में, क़ुश्वा और कांगो की अव्यवस्था को स्थापित रखने की समस्याओं के समाधान में बड़ी बुद्धिमत्ता प्रदर्शित की है। 1965 के भारत-पाक युद्ध को रोकने में भी ऊपाण्ट की भूमिका बहुत प्रभावशाली रही थी।

महासचिव के कार्य और महत्व

महासचिव का पद बड़े महत्व का है और उसे न केवल प्रशासनिक घणितु राजनीतिक कार्य भी करने पड़ते हैं। महासचिव को “अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिज्ञ” कहा गया है। उसकी तुलना सुरक्षा परिषद के ऐसे अनिरिक्त सदस्य से की गई है जिसे न तो मताधिकार प्राप्त होता है और न निषेधाधिकार। महासचिव को विश्व-प्रथम नागरिक अर्थान् विश्व नेता बनाया गया है। भूतपूर्व प्रथम महासचिव श्री ट्रिग्वेली का कहना था कि विश्व-शांति और सम्पत्ता को आशाएं महासचिव के पद में निहित हैं। राजनीतिक क्षेत्रों में यह स्वीकार किया जाता है कि संयुक्त राष्ट्र संगठन का माध्यम बहुत-बहुत इस बात पर निर्भर है कि महासचिव बुद्धि-बल और चरित्र-बल में कितना समर्थ है।

चाटें के 15वें अध्याय में अनुच्छेद 97, 98 व 99 महासचिव के कार्य तथा उसकी स्थिति पर प्रकाश डालते हैं। वस्तुतः महासचिव की शक्तियाँ अनुच्छेद 99 में केन्द्राभूत हैं जिसके अनुसार महासचिव को यह अधिकार है कि वह स्वयं सुरक्षा

विश्व-शांति। ध्यान विभी ऐसे विवाद की ओर आकर्षित करे जिसके परिणाम स्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा के भंग होने का खतरा हो। इस प्रकार का अधिकार राष्ट्रसंघ (League of Nations) के महासचिव को प्राप्त नहीं था। अधिकारी विद्वमान स्टॉकन एम. शैववस ने समुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मेलन में अनुच्छेद 99 पर सर्वाधिक बल दिया है। श्री शैववस ने अनुसार इस अनुच्छेद के फलस्वरूप महासचिव को निम्नलिखित 7 महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हो गई हैं—¹

(1) महासचिव किसी भी विवाद, झगड़े अथवा स्थिति की सुरक्षा परिषद् की अस्थायी कार्यवाही में रल सक्ता है। यद्यपि इस अधिकार के प्रयोग के प्रसार महासचिव को यदा-कदा हो मिल पाते हैं तथापि इस अधिकार के प्रसार से उनके पद की प्रतिष्ठा तथा उसके नैतिक प्रभाव में पर्याप्त वृद्धि हुई है।

(2) महासचिव को राजनीतिक शक्तियाँ प्राप्त हुई हैं। वह इस अनुच्छेद के आधार पर राजनीतिक निर्णयों को ले सकता है।

(3) इस अनुच्छेद के अधीन महासचिव सुरक्षा परिषद् के सामने उन आर्थिक और सामाजिक घटनाओं को रल सकता है जिनके राजनीतिक परिणाम निकलने की सम्भावना हो। तात्पर्य यह हुआ कि महासचिव सुरक्षा परिषद् और समुक्त राष्ट्रसंघ के विभिन्न अंगों के बीच एक "महत्वपूर्ण कड़ी" का कार्य करने में सक्षम है।

(4) इस अनुच्छेद से महासचिव को यह अधिकार मिल गया है कि वह अपनी शक्तियों का प्रयोग करने से पूर्व आवश्यक पूछताछ या खोजबीन कर लें।

(5) महासचिव को स्वयं यह निश्चय करने का अधिकार मिल गया है कि वह समुक्त अन्तर्राष्ट्रीय समस्या को किस समय सुरक्षा परिषद् के सामने रखे। उसे अधिकार है कि परिषद् के सम्मुख मामला पेश करने से पूर्व वह सविस्तार अनौपचारिक रूप से गुप्त वार्तालाप भी कर ले। गुप्त वार्तालाप की शक्ति के प्रयोग से महासचिव स्वतन्त्र है और इस आधार पर उसकी कोई भी आलोचना की जाना अनुचित है। इन गुप्त वार्तालापों को कभी प्रकाशित नहीं किया जाता और यही उनकी विशेषता है। विद्वानों और इजराइल की समस्या को सुलझाने के लिए वर्तमान महासचिव श्री ऊयाण्ट ने इस प्रकार के राजनय का प्रयोग किया है।

(6) इस अनुच्छेद के अन्तर्गत महासचिव को अपने कर्तव्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक घोषणा करने और सुझाव रखने का भी अधिकार है। वह चाहे तो सुरक्षा परिषद् के विचारार्थ प्रारूप-प्रस्ताव भी रख सकता है। अनेक ऐसे अवसर आये हैं जत्र सुरक्षा परिषद् की कार्यवाही के बीच महासचिव ने अपने समस्त विचारार्थ अपने प्रारूप-प्रस्ताव पेश किये हैं। उदाहरणार्थ, कोरिया-युद्ध के समय जून, 1950 की सुरक्षा परिषद् की बैठकों में महासचिव ने ऐसे अनेक सुझाव प्रस्तुत किये थे। महासचिव को, इस अनुच्छेद के अन्तर्गत अनेक राजनीतिक कार्यों में भाग लेने और तत्सम्बन्धी अपने सुझाव अथवा प्रस्ताव रखने का भी अधिकार है।

(7) अनुच्छेद 99 के अधीन महासचिव मुरझा परिषद् के मन्त्र से विषय लोकम त को सम्बोधित करते हुए शक्ति के लिए अपील कर सकता है। उचित समय पर की गई अपील निश्चय ही बड़ी प्रभावकारी सिद्ध होती है।

स्पष्ट है कि अनुच्छेद 99 महासचिव की विपुल शक्तियों का श्रोत है। इस अनुच्छेद की आठ लेकर न केवल वह अपने प्रभाव में भारी वृद्धि कर सकता है परन्तु दुरायही होकर अपनी शक्तियों का अनुचित प्रयोग भी कर सकता है। यह अनुच्छेद विश्व राजनीति के क्षेत्र में महासचिव को अन्तर्राष्ट्रीय हितों का प्रवक्ता सिद्ध करने में पूर्ण सहायक है। इस अनुच्छेद की वजह पर वह राजनीतिक कार्यों में बहुत बड़ी भूमिका बदा कर सकता है।

अनुच्छेद 97 के अनुसार महासचिव अन्तर्राष्ट्रीय समुक्त राष्ट्रसंघ का प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी है। सचिवालय में सम्पूर्ण कार्य के लिए अन्तिम रूप से केवल महासचिव ही सच के प्रति उत्तरदायी है। इस अर्थ में महासचिव को समुक्त राष्ट्रसंघ का एक मुख्य अंग समझा जा सकता है और फलस्वरूप उसके पद के गौरव में चार चान्द लग जाते हैं। इस स्थिति का एक और भी महत्वपूर्ण परिणाम निकलता है। समुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों की पूर्ति का उत्तरदायित्व मुख्यतः उगक अंगों पर ही है। जब महासचिव को सच का एक मुख्य अंग मान लिया जाता है तो यह भी स्वीकार करना होता है कि "सबसे राज्यों के सर्वप्रधानिक व्यवहार का उत्तरदायित्व निभाने में उसका हाथ है। सच के प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी के नाते महासचिव ही लेखों, प्रारूप रिपोर्टों तथा अन्य आवश्यक पत्रों को तैयार करता है। इस शक्ति के बल पर महासचिव ऐसे कार्य करने में समर्थ है जो अप्रत्यक्ष रूप से अन्तिम निर्णयों को प्रभावित करे।"

अनुच्छेद 98 के अन्तर्गत भी महासचिव को काफी शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह महासभा, सुरक्षा परिषद्, आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् तथा श्रम परिषद् की बैठकों में महासचिव का कार्य संपन्न करता है और ऐसे कार्यों को करने का उत्तरदायित्व भी उस पर है जो इन अंगों द्वारा आवश्यकता पड़ने पर उसे सौंपे जाय। वही महासभा और सुरक्षा परिषद् की अस्थायी कार्यवाहियों तैयार करता है तथा समुक्त राष्ट्रसंघ के कार्य पर महासभा की एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।

महासचिव की रिपोर्ट, जो महासभा के अन्तिम सत्र में प्रस्तुत की जाती है, बड़ी महत्वपूर्ण होती है। इन रिपोर्टों में न केवल सच के कार्यों का व्योरेवार वर्णन रहता है बल्कि यह भी बताया जाता है कि गण के विभिन्न अंगों द्वारा स्वीकृत प्रस्तावों तथा निर्णयों पर कहाँ तक अग्रगण्य किया गया है। इन रिपोर्टों में महासचिव का व्यक्तित्व बोलता है, अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर उसके दृष्टिकोण व्यक्त होते हैं। रिपोर्टों की प्रस्तावना विशेष महत्वपूर्ण होती है जिसमें अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिक स्थिति और घटनाओं पर प्रकाश डाला जाता है और साथ ही अन्तर्राष्ट्रीय तनाव

को कम करने के लिए मुभाव नी दिये जाने हैं। महामन्त्रिष्व की रिपोर्ट की प्रस्तावना वास्तव में मध्यम राष्ट्रमण की सफननामो-विषयनामो का सन्तुलन-विवरण (Balance Sheet) बन गया है। नियोनाड के अनुसार महामन्त्रिष्व की वार्षिक रिपोर्ट अमेरिका के राष्ट्रपति के सदेशों के समान प्रभावशाली है। अमेरिकन राष्ट्रपति अपने सदेशों को 'काग्रिम के सम्मुख देश की स्थिति और नीतियों पर प्रकाश डालते हैं और उसी प्रकार महामन्त्रिष्व अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति और घटनाओं का चित्राचन करने हुए उनके मदम में अपने मुभाव प्रस्तुत करना है। महामन्त्रिष्व अपनी वार्षिक रिपोर्टों में सश्व राष्ट्रों की नीतियों पर अपना मन व्यक्त करते रहे हैं और इस बारे में मुभाव देने रहे हैं कि नीतियों में क्या सुधार संशिक्ष हैं।

वार्षिक रिपोर्टों में महामन्त्रिष्व की चिन्तनधारा स्पष्ट होती है। उदाहरणार्थ, 1948 की वार्षिक रिपोर्ट में सत्त्वानीन महामन्त्रिष्व श्री ट्रिम्बेनी ने अपना स्पष्ट मन व्यक्त किया था कि विश्व किमी भी अकेली आर्थिक पद्धति को स्वीकार नहीं कर सक्ता चाहे वह साम्यवादी सिद्धान्त पर आधारित हो या पूँजीवादी सिद्धान्त पर। उन्होंने स्पष्टतः चुनौती दी कि वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों और बदलते हुए युग में किमी भी राज्य के लिए यह धावाधा करना अव्यवह होगा कि वह आर्थिक धयवा मितिक आर्थिक के आधार पर अपना एक नया साम्राज्य कायम कर ले। 1949 की अपनी रिपोर्ट में श्री ट्रिम्बेनी ने क्षेत्रीय मूरसा संघटनों पर प्रहार किया और कहा कि हम किमी महान् राष्ट्र की व्यवहेनना करके विश्व में स्थायी शांति की स्थापना की आशा नहीं कर सकते। महामन्त्रिष्व ने इजराइल राज्य की स्थापना पर प्रमन्नता व्यक्त करने हुए उसे सत्त्वानीन मैदानिक सभषों की तुलना में युग परिवर्तक घटना माना। अपने वर्ष की रिपोर्ट में उन्होंने विश्व की चेतावनी दी कि अन्तर्राष्ट्रीय जगत के लिए यह खतरनाक होगा कि वह दो मुद्धरन खेमों में विभाजित हो जाय। श्री ती ने यह भी महत्वपूर्ण मुभाव दिया कि विश्व के राजनीतिज्ञ अपनी समस्याओं की हल करने के लिए यौनमेज सम्मेलन करने रहें।¹ वर्तमान महामन्त्रिष्व ऊषाष्ट अपनी सभी वार्षिक रिपोर्टों में आग्रह करते रहें हैं कि विश्व के सब राष्ट्रों को सघ की सदस्यता मिलनी चाहिए और इस सम्बन्ध में राजनीतिज्ञ कठिनाइयों की उपेक्षा कर दी जानी चाहिए। ऐसा होने पर ही विश्व के छोटे-बड़े सभी राष्ट्रों को अन्तर्राष्ट्रीय हलचलों में भाग लेने का धवनर मिलेगा।² मन्त्र 1966 की रिपोर्ट में ऊषाष्ट ने स्पष्ट रूप में कहा था कि जब इस मानव जाति के एक चौपाई भाग को (साम्यवादी चीन को) सयुक्त राष्ट्रमण का सदस्य नहीं बनाया जाता तब तब यह संगठन वास्तव में सफनना के साथ कार्य नहीं कर सकेगा। 1967 की रिपोर्ट में श्री ऊषाष्ट ने पुनः यह बात दोहरायी कि सयुक्त राष्ट्रमण में विश्व की विभिन्न मरूतियों एवं सम्पत्तियों की स्थान मिलना चाहिए। उन्होंने

इस भी कहा कि दक्षिण-पूर्वी एशिया और निःशस्त्रीकरण की समस्याओं का समाधान अभी हो सकेगा जब सभी सम्बन्धित देश विश्व-संस्था के सदस्य बनाये जाय। वियतनाम-मघर्ष के सम्बन्ध में उन्होंने बार-बार कहा कि जेनेवा सम्मेलन के माध्यम से ही समस्या का समाधान किया जाना चाहिए। किसी भी महाशक्ति के दबाव में गुप्त रहते हुए श्री ऊयाष्ट ने निर्भीकतापूर्वक कहा कि वियतनाम समस्या का कोई भी सैनिक समझौता नहीं निकल सकता और वियतनाम को किसी भी प्रकार उत्तरी वियतनाम की कठपुतली नहीं कहा जा सकता। महासचिव ने अमेरिकन राष्ट्रपति को वियतनाम की समस्या के हल करने के बारे में अनेक सुझाव भी दिए और यह विश्वास प्रकट किया कि उत्तरी वियतनाम पर अमेरिकन अमर्शकों बन्द कर देने से थोड़े ही समय में दोनों पक्षों के मध्य बातें शुरू हो सकती हैं। भावी परमाणु ने महासचिव की दूरदर्शिता को ही सिद्ध किया। ५५११/११ को जारी

महासभा में पेश किये जाने वाले प्रस्तावों की तैयारी करने में महासचिव का उत्कृष्टनीय सहयोग रहता है। उदाहरणार्थ, महासभा के चौथे सत्र ११ नवम्बर ३०^० प्रस्ताव महासचिव के निर्देशन पर ही तैयार हुए थे और जगजगत् सभी प्रस्तावों में निर्माता विभिन्न रूप में सचिवालय का हाथ था।^१ महासभा के विभिन्न मिष्ट-मण्डनों के बीच होने वाली बातों में भी महासचिव सहायक होते हैं। महासभा के झण्डों और समितियों के अध्यक्ष के चयन में भी महासचिव का हाथ होता है। वास्तव में महासचिव और महासभा के जो घनिष्ठ तथा प्रभावशाली सम्बन्ध हैं उनके कलत्वन महासचिव के राजनीतिक कार्यों को बड़ा सम्बल मिलता है। वह समयानुसार सुरक्षा परिषद् को वैधानिक प्रश्नों पर सलाह दे सकता है तथा चार्टर की भाषा में, अधिकारी प्रवक्ता के रूप में, स्पष्ट कर सकता है। विश्व की समस्याओं पर महासचिव के विचारों की उम्मीद नहीं की जा सकती। विविध भाषाओं और समितियों में अध्यक्षीय तथा सदस्यों के मनोनीयन का दायित्व भी उसे निभाना पड़ता है। उदाहरणार्थ, काश्मीर समस्या के समाधानार्थ महासचिव द्वारा अनेक बार विशेष प्रतिनिधि चुने गए और वायो-मसभा के सम्बन्ध में श्री हैमर मोल्ड ने भारत के श्री राजेन्द्र बहाल को विशेष प्रतिनिधि चुना था। मधुन राष्ट्रमध्य प्राधान-बानीन सेना के मुख्य अधिकारी भी महासचिव द्वारा नियुक्त किये जाते रहे हैं। भाषा में चुनाव कराने के लिए अधिकारियों की नियुक्ति भी महासचिव की दृष्टानुसार ही हुई थी। पश्चिमी इरियन के शासन को कुछ समय तक चलाने के लिए स्वयं महासचिव द्वारा अधिकारी नियुक्त किये गए थे।

वस्तुतः महासचिव को अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति को प्रभावित करने के महान् अवसर मिलते हैं। महासचिव का विभिन्न देशों में प्रतिनिधि मण्डनों के साथ निरन्तर सपर्ष रहता है अतः उम्मीद ऐसी होती है कि वह संयुक्त राष्ट्रसंघ के उद्देश्यों

की प्राप्ति के लिए सरकारों को प्रभावित कर सके। उसे यह स्वतन्त्रता होती है कि वह सदस्य राज्यों के विदेश मन्त्रालयों में जा सके और स्वतन्त्रतापूर्वक सलाह-मशविरा कर सके। उसे सार्वजनिक भाषण देने का भी अधिकार होता है जिनके द्वारा वह ससार के जनमत को प्रभावित कर सकता है। वह विश्वसत्या की घुटियों को सुघाने देता है, व्यक्तिगत सम्मेलनों, सम्मेलनों तथा भोजनों में सम्मिलित होता है, विश्व-सत्या के स्वयं में भाषण देता है जिनमें समुक्त राष्ट्रसंघ की उपयोगिता पर पर्याप्त प्रकाश डाला जाता है और निर्भीकता के साथ अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति का विश्लेषण किया जाता है। ईई, 1967 में पैमिस इन टेरिस कन्वोकेशन के सम्मुख दिये एक भाषण में महासचिव क्वाण्ट ने विश्व को बताया कि आधुनिक जगत में शान्ति अविभाज्य है और एकमात्र युक्त राष्ट्रसंघ ही वह अन्तर्राष्ट्रीय संगठन है जिसका प्रथम तथा सर्वोपरि उद्देश्य मावी दुनियाँ को युद्ध की विभीषिका और भय से बचाना है। अतः हमारा कर्तव्य है कि हम नीति के पक्ष में अन्तर्राष्ट्रीय समाज की भाषा उच्च उठावें।

किन्हीं अवसरों पर महासचिव को कुछ ऐसे कार्य भी करने पड़ते हैं—जिनका दृष्टि राष्ट्रमन्त्र से कोई प्रत्यक्ष संबंध नहीं होता। उदाहरणार्थ, 1964 की अपनी वार्षिक रिपोर्ट में श्री क्वाण्ट ने बताया था कि कम्बोडिया और दार्जिलिंग की सरकारों ने प्रार्थना पर सङ्गठने उनकी कठिनाइयों को दूर करने के लिए एक विशेष प्रतिनिधि नियुक्त किया था। इसी प्रकार मलयेशिया की स्थापना के सम्बन्ध में जब मलयेशिया और इण्डोनेशिया के बीच मतभेद पैदा हो गए तो दोनों राष्ट्रों ने महासचिव में प्रार्थना की कि वे मादागा तथा मारशाक की जनता का मन जानने की व्यवस्था करें। महासचिव ने प्रार्थना स्वीकार करते हुए कहा अपनी इच्छानुसार एक संयुक्त राष्ट्रमन्त्रीय मशन भेज दिया जिसने निर्णय किया कि मादागा तथा मारशाक की जनता मलयेशिया की स्थापना के पक्ष में है। महासचिव ने स्वयं इस निर्णय के पक्ष में अपनी सहमति कट की। कच्छ के रत्न का विवाद (भारत पाकिस्तान के बीच) जब एक अन्तर्राष्ट्रीय वक्तावन व्यापारिककरण की सीमा गया तो अध्यक्ष के सम्बन्ध में मतभेद होने से तमिल संयुक्त राष्ट्र में महासचिव को सौंप दिया गया—जिसने व्यापारिककरण के लिए एक अध्यक्ष मनोनीत कर दिया। स्पष्ट है कि सरकारों की प्रार्थना पर महासचिव नैतिक महत्वपूर्ण कार्य करता है जिनके द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से समस्याओं के शांतिपूर्ण समाधानों में सहयोग मिलता है।

निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ में महासचिव का पद ही गौरवपूर्ण और महत्वपूर्ण है। संघ के सदस्यों का सहयोग और विश्वास प्राप्त करके वह विश्व-शांति तथा सुरक्षा के संवर्धन में बड़ा सहायक हो सकता है। सचिव की स्थिति ऐसी नहीं है कि चार्टर द्वारा प्राप्त स्वयं की शक्ति से ही वह विश्वशांति बन जाय और सब कार्यों का सम्पन्नापूर्वक निर्वहन कर ले। सदस्यों का सहयोग ही वह पूंजी है जो महासचिव को अमफल व सफल बना सकती है। महासचिव हिटलर, नीपोलियन, निज़न, रुज़वेल्ट या साइं जाइं नहीं बन सकता।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों के विश्वास और सहयोग के अनुपात में ही उसकी शक्ति घट-बढ़ सकती है। पर साथ ही उसके स्वयं के व्यक्तित्व का भी कम महत्व नहीं है। वह महासचिव, जो बुद्धि, चातुर्य तथा राजनीतिक दाब-बैलों में घनी हो, सदस्यों का अधिकारमय सहयोग पाने में सफल हो सकता है। लियोनार्ड ने ठीक ही लिखा है कि "महासचिव अपनी अनुपम राजनीतिक शक्तियों के प्रयोग से महान् उत्तरदायित्व धारण किए हुए हैं। यदि उनका वह प्रयोग करे तो वह जाति स्थापना की दृष्टि से महत्वपूर्ण सिद्ध हो सकती है। यदि ऐसा नहीं होता तो सदस्य सरकारें महासचिव के अधिकारों को सीमित करने की चेष्टा करेंगी जिससे सम्पूर्ण संगठन की हानि होगी।"¹ महासचिव एक निष्पक्ष अधिकारी समझा जाता है। वह एक अन्तर्राष्ट्रीय भौतिक सेवक तथा विश्व-संस्था का प्रबन्धक है। वह एक ऐसा चीत है जिसके द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के विवरण को जानने के लिए भावें उठी रहती हैं। उसने द्वारा निर्धारित नीतियाँ अवश्य ही अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टिकोण तथा अन्तर्राष्ट्रीय हित को दर्शाती हैं।²

1. Leonard : *op. cit.*, p. 252.

2. Ibid., p. 252.

“इस पृथ्वी-ग्रह के निवासी मेरे सम्प्रियों ! भायो, हम सयुक्त राष्ट्र की इस महासभा में अपना स्पष्ट शांति-मन्त्र प्रकट करें और यह देखें कि क्या हम अपने ही युग में विश्व की ग्यायपूर्ण तथा स्थायी शांति प्रदान करने की दिशा में अग्रसर कर सकते हैं।”

सच का मूल उद्देश्य अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा को बनाने रखना है। चार्टर के अंतर्गत यह दायित्व सुरक्षा-परिपद को सौंपा गया है और विशेष परिस्थिति में महासभा भी इस कार्य में प्रभावपूर्ण योगदान कर सकती है। संयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य, चार्टर की धारा 2 के अनुसार, इस बात के लिए बचनबद्ध हैं कि वे "वर्तमान चार्टर के अनुसार सुरक्षा परिपद के सभी निर्णयों को स्वीकार करेंगे और उनका पालन करेंगे।" चार्टर के अध्याय 6 और 7 में उन रीतियों का उल्लेख है जिनसे द्वारा अंतर्राष्ट्रीय विवादों के समाधान के प्रयास किये जायेंगे।

घाटें की वर्तमान व्यवस्था के अनुसार अंतर्राष्ट्रीय विवादों के समाधान की इस प्रकार अंतर्राष्ट्रीय शांति तथा सुरक्षा को बनाये रखने के लिए मुख्यतः दो रीतियाँ अपनायी जा रही हैं—

(1) शांतिपूर्ण समाधान की प्रक्रियाएँ (Procedures for Peaceful Settlement) एवं

(2) बल प्रयोगकारी अथवा बाध्यकारी प्रक्रियाएं (Procedures for Coercive Settlement)

बलप्रयोग अथवा प्रतिरोधात्मक कार्यवाही में सैनिक और असैनिक दोनों प्रकार के प्रतिबन्ध व अनुज्ञास्तिया (Sanctions) सम्मिलित हैं। समुक्त राष्ट्रसंघीय शांति सेनाओं (U. N. Peace Forces) का प्रभावशाली उपयोग इस कार्यवाही के अंतर्गत सम्भव है।

शांतिपूर्ण समाधान की प्रक्रियाएं (Procedures for Peaceful Settlement)

समुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में अनुच्छेद 33 से 38 तक अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के शांतिपूर्ण समाधान की प्रक्रियाएं दी गई हैं। अनुच्छेद 33 में उल्लेख है कि यदि किसी विवाद से विश्व-शांति और सुरक्षा को खतरा हो और सर्वाधिकतम पक्ष अपना भगड़ा स्वयं निपटाने में असफल रहें तो सुरक्षा परिषद् विवादी से वार्ता (Negotiation), जाँच (Enquiry), मध्यस्थता (Mediation), सौमनस्य या संराधन (Conciliation), पक्ष निर्णय (Arbitration), न्यायिक समझौतों (Judicial Decisions), प्रादेशिक संस्थाओं या व्यावसायों (Regional agencies or arrangements) अथवा अपनी इच्छानुसार शांतिपूर्ण उपायों (Other peaceful means of their own choice) द्वारा विवादों को निपटाने लिए कह सकती हैं।

विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के लिए अनुच्छेद 33 में जो विभिन्न उपाय सुभाए गए हैं वे इस बात की ओर संकेत करते हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय जगत में सभी विवादों की प्रकृति एक सी नहीं हो सकती और न ही किसी एक उपाय द्वारा सभी विवादों को सुलझाना सम्भव है। प्रायः सभी विवाद एक दूसरे से ग्यूनानाधिक भिन्न होते हैं। अतः प्रवादस्वरूप ही किन्हीं दो विवादों में समानता पायी जा सकती है। अतः यह सर्वथा उपयुक्त है कि प्रत्येक विवाद का आवश्यकतानुसार एक, दो या अधिक उपायों द्वारा समाधान किया जाय।

विगत वर्षों में समुक्त राष्ट्रसंघ के समक्ष आए गए विवादों के मुख्य तीन रूप रहे हैं—

(क) तथ्यमूलक विवाद (Issues of Fact)—इनमें विवादी पक्ष प्रायः एक दूसरे पर अनुचित आरोपवाही करते या दोषारोपण करते हैं। सन् 1960 में रूस और अमेरिका के RB-47 विमान को मार गिराना तथ्यमूलक विवाद हो था।

(ख) न्याय शक्यता कानून सम्बन्धी विवाद (Issues of Law)—इन विवादों में वैधानिक अधिकारों तथा कर्तव्यों के प्रश्न निहित होते हैं। आइसलैण्ड और ब्रिटेन के मध्य का विवाद न्याय सम्बन्धी विवाद का उदाहरण है।

(ग) नीति सम्बन्धी विवाद (Issues of Policy):—इस प्रकार के विवाद होते हैं जिनमें विवादों पक्षों की नीतियों में टकराहट होती है। बलिन की स्थिति सम्बन्धी समस्या एक नीति सम्बन्धी विवाद है जिसमें सोवियत संघ और निम्न राष्ट्रों की नीतियों में टकराहट है।

उपयुक्त तीनों प्रकार के विवादों में नीति सम्बन्धी विवाद प्रायः सबसे जटिल और सभ्य चलने वाले होते हैं तथा शीत-युद्ध को सबसे अधिक जीवन रखते हैं। इन विवादों में सैद्धान्तिक संपर्क भी अन्तर्निहित रह सकते हैं। कभी-कभी ऐसे जटिल विवाद भी उपस्थिति हो जाते हैं जिनमें तथ्यभूत न्याय विषयक और नीति सम्बन्धी तीनों प्रकार के प्रश्न उत्पन्न होते हैं। प्लानो एवं रिग्ज (Plano & Riggs) ने संयुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मुख प्रस्तुत होने वाले विवादों को इस पाँच शीर्षकों में बाँटा है¹—

(1) Territorial and Boundary Questions, (2) Cold War Questions, (3) Independence Questions, (4) Domestic Questions, and (5) Intervention Questions.

अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों और संयुक्त राष्ट्र विवादों के शान्तिपूर्ण समाधान की दिशा में जो विभिन्न उपाय करते जाते रहे हैं, उन पर कुछ विस्तार से उल्लेख आवश्यक है।

वार्ता

(Negotiation)

दूसरे शब्दों में यह “दूतनीति” (Diplomacy) का साधन है। मैग्सेसेस पैंलेस्टाइन कन्फ्लिक्ट के विवाद के प्रसंग में व्याख्याता भूरे ने कहा था “अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में और अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अर्थ में वार्ता एक वैधानिक, व्यवस्थित तथा प्रशासनिक प्रक्रिया है जिसकी सहायता से राज्य सरकारें अपनी सदृश शक्तियों का प्रयोग करते हुए एक दूसरे के साथ अपने सम्बन्धों का संचालन करती हैं और मतभेदों पर विचार-विमर्श, उनका व्यवस्थापन तथा समाधान करती हैं।” विवादों पक्षों के बीच, विवाद के समाधानार्थ, वार्ता या तो शीर्षस्थ स्तर पर सीधे राज्याध्यक्षों द्वारा की जाती है अथवा उनके द्वारा नियुक्त या प्रमाणित अधिकारियों द्वारा विवाद के समाधान की दृष्टि से दो पक्षों के बीच होने वाले पत्र-व्यवहार में भी वार्ता का ही भ्रम माना जाता है। इस प्रक्रिया का आधार कोई विशेष कानूनी उत्तरदायित्व न होकर व्यावहारिक मुविषा होती है। राज्य सद्बिश्वास में कार्य करते हैं। 19वीं शताब्दी के युद्ध इतने जोखिम पूर्ण बन चुके थे कि प्रत्येक राज्य विवादों के शान्तिपूर्ण समाधान के लिए भरसक प्रयास करता था। अणुवादस्वरूप मामलों में, जहाँ राज्यों की सैनिक शक्ति में भारी असमानता होती थी, वहाँ सम्झौता-वार्ता टूट जाती थी।

1. Plano and Riggs : op. cit., p. 208.

भारत और पाकिस्तान के बीच "अल्पसंख्यकों की समस्या" और "नहरी-पानी विवाद" को "वार्ता" द्वारा ही सुलझाया गया था। नहरी-पानी विवाद में भारत पाकिस्तान से वार्ता के लिए तैयार हो गया था और दोनों राष्ट्रों की सहमति से यह विवाद मध्यस्थता के लिए विश्व बैंक को सौंप दिया गया था जिसके प्रबलन से 19 सितम्बर, 1960 को भारत-पाक में 'सिन्ध-बेसिन के पानी को दोनों राष्ट्रों में समान बंटवारे के लिए "नहरी-पानी समझौता" (Indo-Pak Canal Water Treatises) हुआ। इस समझौते द्वारा यह निश्चय किया गया कि 10 वर्ष की प्रारम्भिक अवधि के बाद जो पाकिस्तान की श्रम्यता पर 3 वर्ष के लिए चुसायी जा सकेगी, सोनी पूर्वी नदियों का पानी भारत के अधिकार में रहेगा जबकि तीनों पश्चिमी नदियों का पानी पाकिस्तान के अधिकार में; केवल इनको सोमाघो बा बावी उत्तर की ओर के जम्मू और काश्मीर प्रान्त में प्रयोग किया जाएगा। यह तय हुआ कि 12 वर्ष तक भारत पूर्वी नदियों (सतलज, रावी और ब्यास) से पाकिस्तान को प्रत्येक वर्ष पटती हुई मात्रा में पानी देगा और जोड़ने वाली नहरों के निर्माण के लिए पाकिस्तान को आवश्यक मात्रा में धन भी दिया जाएगा। यदि पाकिस्तान भारत में पानी देने वाली अवधि में 3 वर्ष के लिए श्रम्यता करेगा तो श्रम्यता स्वीकृत होने पर उसी अनुपात में भारत द्वारा पाकिस्तान को भी देने वाली धनराशि में कटौती कर दी जायगी। भारत-पाकिस्तान सम्बन्धों की दिशा में नहरी-पानी समझौता भारत की ओर से एक अत्यन्त प्राणायुक्त कदम था। लेकिन पाकिस्तान ने भारत की इस उदारता का कोई आबर नहीं किया और उसके बाद के आन्तरिक इतिहास ने भी नेहरू की इस याशा को झुठला दिया कि इस समझौते के बाद से भारत-पाक सम्बन्धों का एक नया और सुलपूर्ण अध्याय आरम्भ होगा।

वास्तव में "वार्ता" के उपाय की सफलता दोनों पक्षों द्वारा समस्याओं के समाधान की लगन और ईमानदारी पर निर्भर है। अनेक बार ऐसा होता है कि विनाशहीन पक्ष वार्ता का ढोंग रचकर विश्व-जनमत की अनुचित रूप से अपने अनुकूल बनाने की चेष्टा करते हैं। बड़े कूटनीतिक और प्रचारात्मक ढंग से विश्व के सामने यह प्रस्तुत किया जाता है कि वे तो समझौते के लिए उद्यत थे पर दूसरे पक्ष के दुराग्रह के कारण समस्या हल नहीं हो सकी और जब उनके हितों को बड़ा खतरा पैदा हो गया तो प्रिय होकर उन्होंने आन्तरिक वायेंवाही का आश्रय लिया है।

बाद-विवाद

(Discussion)

सुरक्षा परिषद् अथवा महासभा, कोई भी सिफारिश करने से पूर्व, विवादों पक्षों के प्रतिनिधियों को लिखित या मौखिक रूप से अपने दावे प्रस्तुत करने को आमन्त्रित करती है और इस प्रकार उन्हें एक ऐसा मंच प्रदान करती है जहाँ वे मुक्त रूप से अपनी शिकायतें रखते हैं तथा द्विपक्षीय कूटनीति (Bilateral

Diplomacy) के माध्यम से ऐसी स्थिति में पहुँच सकते हैं जहाँ विवाद के समानार्थ कोई समझौता हो सके।¹ यह भी समझ है कि विवादी पक्ष, विवाद को सुलझाने की भावना को उपेक्षा करते हुए, अन्तर्राष्ट्रीय मंच का उपयोग केवल विश्व जनमत को अपने अनुकूल करने की दृष्टि से करें अथवा दोनों पक्षों के बीच मतभेदों को छाँड़ प्रवेशिता अधिक छोटी हो जाय।² इस बात की भी पूर्ण ग्राहकता रहती है कि विवाद (Dispute) कूटनीतिक दावपेचों और राजनीतिक वाद-विवाद के भँवर में फँसकर शीत-युद्ध का अंग बन जाये और समझे सके तक चलाता रहे, जैसे कि काश्मीर का विवाद। परिपक्व अथवा महासभा में वाद-विवाद का यह सुपरिणाम प्रकट निकलता है कि संपुष्ट राष्ट्र के सदस्य विवादों पक्षों के दावों और स्थिति से परिचित हो जाते हैं और प्रत्येक ऐसे तथ्य एवं क्षेत्र प्रकाश में आ जाते हैं जिनका माध्यम लेते हुए दोनों पक्षों में समझौते की प्रभावी एवं फलप्रद चेष्टा की जा सकती है।³

5) सत्मेवा एवं मध्यस्थता (Good offices and Mediation)

जब विवादयुक्त पक्ष समझौता वार्ता द्वारा अपने मतभेदों को नहीं सुलझाना चाहते या इस कार्य में असफल हो जाते हैं तो तीसरा मित्र राज्य अपनी सल्लेखा या मध्यस्थता द्वारा इन मतभेदों को मित्रतापूर्ण तरीके से दूर करने में मदद कर सकता है। यह स्थिति प्रत्यः सच जाती है जब विवादशील पक्ष अपने स्वार्थों के कारण उचित और अनुचित का अन्तर खो देते हैं। तीसरा राज्य अपने प्रभाव द्वारा सत्मेवा के इस कार्य को समानता है और दोनों पक्षों के बीच शांतिपूर्ण समझौता करा देता है। सद्भावना (Good offices) का प्रयोग करने वाला राज्य विवाद के दोनों पक्षों से मित्रतापूर्ण सम्बन्ध रखता है। वह उनको एक साथ बैठाकर मन्त्रणा अथवा सुझाव देता है। इस मन्त्रणा या सुझाव को कोई पक्ष इन्कार भी कर सकता है। ऐसा करना कानून विरोधी अथवा अमैत्रीपूर्ण नहीं माना जायगा। 1951 में भारत-पाक तनावों के समय मास्ट्रे लिखा ने अपने सद्भाव कार्यालय का उपयोग करना चाहा ताकि तत्कालीन विवादों को दूर किया जा सके। भारत के तत्कालीन प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू ने इस सम्बन्ध में कहा कि उन परिस्थितियों में मास्ट्रे लिखा के इस प्रयत्न का कोई लाभ नहीं होगा।

सत्मेवा और मध्यस्थता के बीच केवल मात्रा का अन्तर है। सत्मेवा में तीसरा राज्य दोनों पक्षों को एक साथ बैठाता है और विवाद को सुलझाने के लिए सुझाव देता है। वह विवाद में सम्मिलित विषयों में पुष्टता कर सकता है किन्तु इस समय तीसरा राज्य वास्तविक समझौता-वार्ता में भाग नहीं लेता। मध्यस्थता के समय हस्तक्षेपकर्त्ता राष्ट्र स्वयं वार्ता में भाग लेता है। वह अपनी ओर से सुझाव देता

1. Ibid, p 226.

2 Ibid, p 227

और सभी विचार-विमर्शों में सक्रिय रूप से भाग लेता है। कभी-कभी विचारपूर्ण तब यह मान लेते हैं कि मध्यस्थ द्वारा जो सुझाव दिया जायेगा उसे भी स्वीकार कर लेंगे वित्तु प्रायः ऐसा नहीं होता और मध्यस्थ प्रस्ताव को मानना या न मानना दोनों पक्षों की इच्छा पर निर्भर करता है।

अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण प्राप्त होते हैं जब तीसरे राज्यों की ओर से दो राज्यों के विवादों को सुलझाने के लिए हस्तक्षेप किया गया है। कभी-कभी यह हस्तक्षेप सशस्त्र सेनाओं द्वारा होता है। ऐसी स्थिति में हस्तक्षेप करने वाला राज्य विवाद में एक नया तत्व और जोड़ देता है। दूसरी ओर हस्तक्षेप मित्रतापूर्ण एवं गैर-दबावकारी प्रकृति का होता है। इसमें दोनों पक्षों को विवाद निटाने के लिए कुछ सुझाव दिये जाते हैं और उनको स्वीकार करने या न करने की स्वतन्त्रता दी जाती है।

1899 के हेग सम्मेलन में सम्बन्धित पक्ष सामान्य शांति की स्थापना के लिए मैत्रीपूर्ण हस्तक्षेप के महत्त्व से प्रभावित हुए थे। अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के अभिराम्य में यह कहा गया था कि शक्तों से काम लेने से पूर्व एक या दो मित्रतापूर्ण शक्तियों की मध्यस्थता प्रस्ताव सत्सेवा का प्रयोग किया जाये। अभिराम्य की भाषा की धारा में यह भी कहा गया है कि तीसरी शक्तियाँ स्वयं पहल करके अपनी सत्सेवा एवं मध्यस्थता का प्रयोग कर सकती हैं। ऐसा मनमुटाव के समय भी किया जा सकता है। इसे मैत्रीपूर्ण कार्य नहीं माना जायगा। सम्बन्धित पक्ष तीसरे राज्य के सुझाव को मानने के लिए स्वतन्त्र है। हेग अभिराम्य की धारा छः के अनुसार ये उपाय केवल परामर्शात्मक प्रकृति के होते हैं, बाध्यकारी नहीं होते। यदि एक राज्य ने मध्यस्थता स्वीकार की है तो इसका अर्थ यह बदायि नहीं होता कि वह आवश्यक समझने पर युद्ध न छेड़ सके।

मध्यस्थता करने वाला राज्य विवाद-कर्ता राज्यों में उत्पन्न नाराजगी के भावों को दूर करता है। वह विरोधी दावों में समन्वय स्थापित करता है। कई बार यह युद्ध की संभावनाओं को दूर करता है। राज्यों के उत्तेजनीय विवाद तीसरे राज्यों की मध्यस्थता से मिट जाते हैं।

सत्सेवा या मध्यस्थता करने वाला पक्ष एक व्यक्ति या अन्तर्राष्ट्रीय निकाय भी हो सकता है। ऊपर सत्सेवा तथा मध्यस्थता के बीच जो अन्तर दिखाया गया है वह प्रायः संयुक्त राष्ट्रसंघ के व्यवहार में दिखाई नहीं देता। 1947 में सुरक्षा परिषद् ने इण्डोनेशिया के लिए ओ संयुक्त राष्ट्रसंघ की सत्सेवा समिति नियुक्त की थी उसके कार्य सत्सेवा से अधिक थे। इसी प्रकार 1951 में संघ की महासभा द्वारा कोरिया-संघर्ष के समय नियुक्त समिति भी व्यापक कार्यों से युक्त थी। राजनयिक व्यवहार एवं सन्धिया हमेशा दोनों के बीच अन्तर नहीं करती। इसीलिए इनको अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के निपटारे का प्रायः एक ही तरीका माना जाता है।

प्लानो एव रिग्ज (Plano and Riggs) ने लिखा है कि विवाद की समाधान-प्रक्रियाओं (Settlement procedures) हेतु जो सिफारिशें (Recommendations) सुरक्षा परिषद् या महासभा द्वारा की जाती हैं उनमें अधिकारियों के उच्चतर स्तर पर द्विपक्षीय पुनर्वार्ताएँ (Renewed bilateral negotiations), सलाह-मशविरा (Consultation) किसी संयुक्त राष्ट्रीय आयोग द्वारा जांच एवं मध्यस्थता (Enquiry and mediation by a U. N. Commission), किसी संयुक्त राष्ट्र संघीय प्रतिनिधि या मध्यस्थ की नियुक्ति (Appointment of a United Nations Representative or Mediator) किसी क्षेत्रीय अभिकरण को निर्दिष्ट या सन्दर्भित करना (Referral to Regional Agency), पंच निर्णय (Arbitration), न्यायिक निर्णय कराना (Adjudication) आदि सम्मिलित हैं।¹ समाधान की शर्तें (Terms of settlement), जनमत संग्रह कराके प्रारम्भ-निर्णय द्वारा समाधान (A Solution by self-determination through the holding of a plebiscite), सोमा-रेखाओं के पुनर्निर्धारण (A new demarcation of boundary lines), विवाद-ग्रस्त क्षेत्र के विभाजन (Partition of a disputed territory), किसी विवादग्रस्त क्षेत्र का संयुक्त-राष्ट्रीय प्रशासन के अन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रीयकरण (Internationalization of a controversial area under U. N. administration), आदि का रूप भी ले सकती है।² पर यह आवश्यक है कि समाधान किये जाने वाले प्रयास यथा-साध्य ऐसे हो जिनकी दोनों पक्षों द्वारा मान्य होने की सम्भावनायें प्रबल हों।

यद्यपि सत्तेका और मध्यस्थता के संयुक्त राष्ट्रसंघीय प्रयत्नों की सफलता की सम्भावना रहती है, तथापि सम्पादन की शर्तें या शुभाव प्रस्तावित करने में यह खतरा भी बना रहता है कि जहाँ परिषद् या महासभा ने एक बार "न्यायपूर्ण" (Just) समाधान का निर्णय लिया वहीं संयुक्त राष्ट्रसंघ के दृष्टिकोण और व्यवहार का लक्ष्योत्पन्न समाप्त हो जाता है।³ उदाहरण के लिये काश्मीर-विवाद में सुरक्षा परिषद् ने दृढतापूर्वक अपने इस पूर्व-निर्णय को बदलने से बारम्बार इन्कार कर दिया है कि भारत एवं पाकिस्तान के बीच इस विवाद पर समाधान राज्य में जनमत-संग्रह (Plebiscite) द्वारा किया जाय। पाश्चात्य राजनीतिज्ञ पक्षपात एवं दुराग्रह का परिचय देते हुए प्रायः यह आरोप लगाते हैं कि 1949 में भारत और पाकिस्तान दोनों ही काश्मीर में जनमत-संग्रह के लिये सहमत हो गये थे, लेकिन आगे चलकर भारत ने इस समझौते के क्रियान्वयन से इन्कार कर दिया। यह धारणों की बात है कि आलोचक इस तथ्य को भुला देते हैं कि "जनमत-संग्रह कराने का प्रश्न स्पष्टतः इस शर्त के साथ जुड़ा हुआ था कि पाकिस्तान काश्मीर में अपनी पौर्व

1. Ibid, p. 228.

2. Ibid, p. 228.

3. Ibid, p. 228.

हटा लेगा।" पर पाकिस्तान ने वर्षों बाद तक इस शर्त को पूरा नहीं किया और उस बीच काश्मीर का स्वरूप विलुप्त बंदल गया तथा 1954 में काश्मीर की सविधान सभा ने वैधानिक तौर पर काश्मीर के भारत में विलय का अनुमोदन कर दिया। पश्चिमी महाशक्तियों की कुटिल राजनीति का शिकार बनते हुए सुरक्षा परिषद ने न केवल आक्रमणकारी पाकिस्तान को भारत के समान दर्जा दिया बल्कि सेनाओं को काश्मीर से हटाने सम्बन्धी व्यवस्था के पाकिस्तान द्वारा पालन न किये जाने के तथ्य की भी उपेक्षा कर दी। फिर, इस तथ्य को भी ध्यान में रखा जाना चाहिये कि काश्मीर पर आक्रमण का प्रश्न ही सुरक्षा परिषद के अधिकार-क्षेत्र में आता है, भारत में काश्मीर के विलय का प्रश्न नहीं।

सौमनस्य या सराधन

(Conciliation)

विवादों के निपटारे का यह एक अन्य साधन है। इसमें वे विभिन्न प्रणालियाँ शामिल हैं जो तीसरे पक्ष द्वारा दो या अधिक राज्यों के विवादों को शान्तिपूर्वक हल करने के लिए अपनायी जाती है। प्रो० सॉपेनहोम के अनुसार—"यह विवाद के समाधान की ऐसी प्रक्रिया है जिसमें यह कार्य कुछ व्यक्तियों के आयोग को सौंप दिया जाता है। यह आयोग दोनों पक्षों का विवरण सुनता है तथा विवाद को तय करने की दृष्टि से तथ्यों के प्रकाश में अपना प्रतिवेदन देता है। इसमें विवाद के समाधानार्थ कुछ प्रस्ताव होते हैं। ये प्रस्ताव किसी पचाट या अदालतों निर्णय की भाँति अनिवार्य रूप से मान्य नहीं होते।"

1899 और 1907 के हेग अधिसमय में सराधन के आयोगों द्वारा झगड़ों का शान्तिपूर्ण निपटारा अनुबन्धित है। प्रो. हडसन ने लिखा है कि—"सराधन की प्रक्रिया में तथ्यों का ग्रन्थेपण और विरोधी दावों का समन्वय किया जाता है। उसके पश्चात् विवाद के समाधान के लिए प्रस्ताव बनाये जाते हैं। इन प्रस्तावों को स्वीकार करने प्रयत्न न करने की स्वतन्त्रता दोनों पक्षों की होती है।"

इस प्रकार कहा जा सकता है कि सराधन की प्रक्रिया में तीन बातें आती हैं—तथ्यों की जाँच, मध्यस्थता एवं विवाद के लिए प्रस्तावों का प्रेषण। इस प्रक्रिया का विकास हेग अधिसमय के बाद हुआ।

सराधन पच निर्णय में भिन्न है। सराधन के अन्तर्गत विभिन्न पदा इसके प्रस्तावों को स्वीकार करने या न करने के लिए पूर्णरूप से स्वतन्त्र होते हैं। दूसरी ओर पच-निर्णय के अन्तर्गत सम्बन्धी पक्षों को पचाट द्वारा निर्धारित निर्णय मानना ही पड़ेगा। सराधन आयोग के महत्व के सम्बन्ध में सन्देह नहीं किया जा सकता। राष्ट्रमण की परिषद् ने अनेक अवसरों पर इस प्रणाली का उपयोग किया था। यह जाँच के अन्तर्राष्ट्रीय आयोग तथा पच-निर्णय के बीच की प्रक्रिया है।

सराधन और मध्यस्थता के बीच भी अन्तर है। प्रथम के अन्तर्गत दोनों पक्ष अपना विवाद दूसरे व्यक्तियों को हस्तान्तरित करते हैं ताकि वे तथ्यों को निष्पक्ष जाँच

के बाद इसके समाधान के प्रस्ताव उपस्थित करें। यहाँ पहल विवाद के पक्षों द्वारा की जाती है। मध्यस्थता में पहल-कर्ता तीसरा राज्य ही होता है। यह स्वयं विवाद के पक्षों के बीच वार्ता चलाकर विवाद को हल करना चाहता है।

जाँच (Enquiry)

अनुच्छेद 34 और 36 के अन्तर्गत यह व्यवस्था है कि सुरक्षा परिषद् किसी ऐसे झगड़े अथवा स्थिति की जाँच-पड़ताल कर सकती है जो अन्तर्राष्ट्रीय संपर्क का रूप ले सकता हो अथवा जिससे कोई दूसरा झगड़ा उठ सकता हो। सुरक्षा परिषद् इस बात का भी निश्चय करती है कि यदि झगड़ा अथवा स्थिति जारी रहे तो विश्व की शांति व सुरक्षा को कोई खतरा पैदा हो सकता है। ऐसे झगड़े या इस प्रकार की कोई स्थिति पैदा हो जाने पर सुरक्षा परिषद् किसी भी समय उसके लिए उचित कार्यवाही करने या सुलझाने के उपायों की सिफारिश कर सकती है। इस प्रकार की सिफारिशें करते समय सुरक्षा परिषद् को इस बात का विचार करना चाहिए कि सामान्य रूप से कानूनी झगड़ों को अन्तर्राष्ट्रीय अदालत के विधान के उपबन्धों के अनुसार पेश किया जाय।

जाँच या खोजबीन का उद्देश्य वस्तुतः उन तथ्यों को ज्ञात करना अथवा दूढ़ निकालना होता है जिनसे विवादी पक्षों के बीच भ्रान्ति, अज्ञान या मतभेद दूर हो कर शान्ति स्थापित हो सकती है। हेग अभिसमय की धारा 9 के अन्तर्गत भी इस प्रकार की व्यवस्था की गई थी कि तथ्य-मूलक विवाद की जाँच के लिए दोनों पक्षों द्वारा चुने गए व्यक्तियों का एक अन्तर्राष्ट्रीय आयोग बनाया जाय। सन् 1924 में वाशिंगटन में हुए सम्मेलन के अनुसार भी जाँच का एक आयोग स्थापित करने का निश्चय किया गया था।

अन्तर्राष्ट्रीय सत्याण' सीमनस एव जाँच आयोग (Conciliation and Enquiry Commission) के माध्यम से अनेक समस्याओं को सुलझाने की चेष्टा करती रही है। उदाहरण के लिए सन् 1931 में मन्चूरिया काण्ड के लिए राष्ट्रमण्डल लीग आयोग नियुक्त किया गया था। फिलिस्तीन में अरब देशों और इजराइल के बीच स्थायी शांति स्थापित करवाने के उद्देश्य से भी एक सीमनस आयोग बंटाया गया था। इन्डोनेशियाई और काश्मीर-विवाद में भी समुक्त राष्ट्रमण्डलीय आयोगों ने बड़ी अमरमाध्य भूमिका अदा की थी। प्लानो एव रिग्ज (Plano & Riggs) ने लिखा है कि सामान्यतः दोनों कार्य—तथ्यान्वेषण और मध्यस्थता (Fact-finding and mediation) जाँच एव मध्यस्थता आयोग को सौंपे जाते हैं और राष्ट्रसंघ की तरह ही समुक्त राष्ट्रसंघ भी अपने क्षेत्राधिकार में आने वाले महत्वपूर्ण विवादों में जाँच एव मध्यस्थता आयोग (A Commission of Enquiry and Mediation)

नियुक्त करता रहा है।¹ यद्यपि विवादों के समाधान में संयुक्त राष्ट्रीय आयोगों का प्रभाव विविधरूपी अथवा मिश्र-मिश्र रहा है तथापि कृत्रिम मित्राकर उनकी भूमिका प्रभावशाली रही है। यदि आयोग कोई सम्झौता कराने में असमर्थ भी रहे हैं तो भी विवादी पक्षों में निरन्तर सम्पर्क रखकर स्थिति अथवा विवादी पक्षों के दृष्टिकोण में आने वाले परिवर्तनों पर पेशी नजर रखकर, तथा संयुक्त राष्ट्रमन्त्रीय "उपस्थिति" (A United Nations "presence") के माध्यम से सशर्त प्रभाव जमाकर उन्होंने बड़ा उपयोगी कार्य किया है।²

पंच-निरणय

(Arbitration)

वार्ता, मध्यस्थता, मौनसन्ध, जाच आदि जो उपाय हैं उन्हें प्रायः निर्णायक (Non-decisional) उपाय कहा जाता है क्योंकि विवादी पक्ष इस बात के लिए बाध्य नहीं होते कि वे इन उपायों द्वारा सामने लाये गये मुद्दों को अथवा निर्णयों को स्वीकार करें। इन्हें प्रभावशाली बनाने के लिए कुछ प्रत्येक उपाय विकसित किये गए हैं जिनमें दिये गये निर्णयों को दोनों पक्षों को मानना आवश्यक होता है। ये निर्णायक (Decisional) उपाय मुख्यतः दो हैं—पंच-निरणय (Arbitration) तथा न्यायिक निर्णय अथवा अविनिर्णय (Judicial Decisions or Adjudications)।

पंच-निरणय की प्रक्रिया अन्तर्राष्ट्रीय कानून के प्रारम्भिक दिनों में ही शुद्ध हो चुकी थी। 19वीं शताब्दी में पंच-निरणय की प्रक्रिया विवादों के व्यापक तथा समानतापूर्ण समाधान को सम्मान-जनक स्थापन बन गई। 1872 में ग्रेट ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के बीच अजवामा के दावों सम्बन्धी विवाद में जेनेवा में पंच-निरणय किया गया। इनकी सफलता ने इस तरीके को पूरी लोकप्रियता दी। अन्तर्राष्ट्रीय कानून के नवोदित संस्थान ने 1875 में पंच-निरणय की प्रक्रिया के लिए कुछ नियम बनाये।

पंच-निरणय का अर्थ अनेक विचारकों तथा राजनीतिज्ञों द्वारा समय-समय पर दिया गया है। प्रो. मोरेनहीम लिखते हैं "पंच-निरणय का अर्थ है कि राज्यों के मतभेद का समाधान कानूनी निर्णय द्वारा किया जाये। यह निर्णय दोनों पक्षों द्वारा निर्वाचित एक या अनेक पंचों के न्यायाधिकरण द्वारा होता है जो अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय से भिन्न होता है।" पंच-निरणय का कार्य या तो किसी ऐसे सन्धिध्यक्ष को सौंपा जा सकता है जो सैन्याधिक अथवा कानून को जानकारी न रखने वाला व्यक्ति है या किसी न्यायाधिकरण को। व्यापार-सन्धि या ऐसी ही दूसरी सन्धियों में सम्बन्धित पक्ष यह निर्णय ले सकते हैं कि सन्धि द्वारा विनियमित विषयों में

1. Ibid., p. 229.

2. Ibid., p. 230.

सम्बन्धित किसी विवाद का समाधान वे पच-निर्णय करेंगे। दो या अधिक राज्य भी पच-निर्णय की एक सामान्य मन्धि कर सकते हैं जिसके अनुसार उनके सभी या कुछ प्रकार के विवाद पच-फँसले के लिए सौंपे जायें। ऐसी सन्धियों में प्रायः उन सिद्धान्तों का उल्लेख कर दिया जाता है जिनके अनुरूप पच-निर्णय दिया जायेगा। ये सिद्धान्त अन्तर्राष्ट्रीय कानून के सामान्य नियम हैं। यदि पक्ष चाहे तो वे समन्वय को नियमों को भी लागू कर सकते हैं। ब्रायली के कथनानुसार—“पच तथा न्यायाधीश कानून के नियमों के अनुसार निर्णय लेने के लिए बाध्य है। वे कानून की अवहेलना करने की स्वेच्छाचारी शक्ति नहीं रखते।”

पच-निर्णय न केवल तथ्यों की खोज करते हैं वरन् कानूनी मसलों को भी सुलझाते हैं। इनसे अन्तर्राष्ट्रीय कानून के सिद्धान्तों को अपनाते का विशेष निर्देश दिया जाता है। 19वीं शताब्दी में पच-निर्णय के सम्बन्ध में एक सामान्य धारा (Clause) यह जोड़ी गयी कि न्यायाधिकरण अपना निर्णय अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अनुरूप देगा तथा पूर्ववर्ती न्यायाधिकरणों के व्यवहार और न्याय-शास्त्र का सम्मान करेगा।

सामान्य रूप से पच-निर्णय में दिया गया पचाट दोनों पक्षों को अनिवार्य रूप से स्वीकार करना पड़ता है। कोई राज्य अपना विवाद पक्षों की सौंपने के लिए बाध्य नहीं है किन्तु यदि एक बार ऐसा कर लिया गया तो उसके निर्णय को मानने के लिए वह बाध्य होगा। यदि निर्णय देते समय पक्षों ने धोखे, दबाव, भ्रम या गलत-फहमी से कार्य किया है तो सम्बन्धित पक्षों को इसे स्वीकार करना अनिवार्य नहीं होगा। यदि निर्णय अधिकारों का प्रतिक्रमण करके दिया गया है तो भी यह बाध्यकारी नहीं माना जायेगा।

यदि पच-निर्णय के फँसले को एक पक्ष स्वीकार करले और दूसरा पक्ष न करे तो उसे स्वीकार कराने के लिए सभी उपाय अपनाये जा सकते हैं। विषय जनमत और अन्तर्राष्ट्रीय कानून ऐसे पक्ष के विपरीत हो जाता है। 1951 में काश्मीर का प्रश्न पच-निर्णय को सौंपने का प्रस्ताव भारत के सामने आया किन्तु उसने इसे स्वीकार नहीं किया क्योंकि वह इसे महाशक्तियों का खेल नहीं बनाना चाहता था। आगे चलकर कच्छ के रान (The Rann of Kutch) का जो विवाद दोनों राष्ट्रों के बीच उठा, उसे पच-निर्णय द्वारा सुलझाया गया पर दुर्भाग्यवश 30 जून, 1965 को होने वाले कच्छ सम्झौते की स्थायी मूल्य भी नहीं पायी थी कि 1 सितम्बर, 1965 को पाकिस्तान ने भारत पर आक्रमण करके एक बार पुनः यह विवाद कर दिया कि उसके लिए भारत की उदारता और सौजन्य का कोई मूल्य नहीं है।

1. न्यायिक समाधान

(Judicial Settlement)

विवादों का न्यायिक समाधान अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के माध्यम से होता है। अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय ने निर्णय मान्य हो, इसके लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में

अनुच्छेद 94 में यह स्पष्ट व्यवस्था दी गई है कि "संघ का प्रत्येक सदस्य प्रतिभा करता है कि वह किसी मामले में विवादी होकर अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के फैसले को मानेगा।" यह भी उल्लेख है कि "न्यायालय के फैसले के अनुसार किसी विवादों के जो दायित्व हो जाते हैं यदि वह उनको पूर्ण न करे तो दूसरा विवादी या पक्षकार सुरक्षा परिषद् का माध्यम ले सकता है। सुझा परिषद् जैसा भी ठीक समझे, उस फैसले पर अमल कराने के लिए सिफारिशें कर सकती है अथवा दूसरी कोई कार्यवाही कर सकती है।"

संयुक्त राष्ट्रसंघ के सभी सदस्य स्वतः ही अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की सदस्यता के सदस्य बन जाते हैं। इनके अतिरिक्त दूसरे राज्य भी इसके सदस्य बने बिना कोई एक पक्ष बन सकते हैं। इसके लिए प्रत्येक मामले में महासभा सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर आवश्यक सर्वे निर्धारित करती है। यद्यपि न्यायालय आवश्यक और सार्वभौमिक क्षेत्राधिकार नहीं रखता किन्तु इसके निर्णय उन पक्षों पर बाध्यकारी होते हैं जो इसके न्यायाधिकरण को स्वेच्छा से स्वीकार करते हैं। कोरफूचंगल विवाद (1949), ह्याडेत्ता टोरे विवाद (1951), एम्बेडेलियो का मामला, संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्यता के लिए किसी राज्य का प्रवेश (1948) आदि मामले अथवा विवाद न्यायिक पौमते के आधार पर ही सुलझाए गए थे।

मध्यस्थ या प्रतिनिधि

(Mediator or Representative)

कुछ ऐसे विवाद होते हैं जिनके समाधान में सुरक्षा परिषद्, महासभा अथवा प्रायोग के वनिष्ठ कोई अकेला व्यक्ति (A single individual) मध्यस्थ या प्रतिनिधि के रूप में अधिक उपयोगी निष्ठ होता है। परिषद् और महासभा के समामनियों तथा महासचिव ने इस दृष्टि से अनेक अवसरों पर प्रभावशाली भूमिका निभाई है। किसी तटस्थ सभास्थल पर, अथवा विपक्षी दलों की राजधानियों में या विवाद-स्थल पर संयुक्त राष्ट्रीय मध्यस्थ प्रथम प्रतिनिधि ने विवाद के समाधान अथवा मतभेदों को कम करने या मिटाने की दिशा में अपनी महती उपयोगिता निष्ठ की है।¹ उदाहरणार्थ, फिनिस्तीन के मामले में विमात्रन-योत्रना पर अरबों घोर बहूदियों में गतिरोध दूर करने तथा खूनी साम्प्रदायिक युद्ध को रोकने के लिये महासभा ने काउण्ट फॉक बर्नेडोट (Count Folke Bernadotte) की नियुक्ति की थी। ठप्रवादी तत्त्वों द्वारा बर्नेडोट को हत्या कर देने के उपरान्त उनके मुख्य सहायक डॉ॰ राल्फ बुंच (Dr. Ralph Bunche of the U. N. Secretariat) ने एक मध्यस्थ के रूप में कार्यभार उम्माता और अन्त में एक सम्यि करवाने में सफलता अर्जित की। इसी प्रकार काश्मीर विवाद में सुरक्षा परिषद् ने सर ओवन डिक्मन (Sir Owen Dixon) तथा डॉ॰ फ्रैंक ग्राहम (Dr. Frank Graham) आदि

को समुक्त राष्ट्रीय प्रतिनिधि नियुक्त किया था जो विविध कारणोंवश दोनों पक्षों में कोई समझौता नहीं करा सके।

सन् 1953 में महामन्त्रि-पद पर दाग हैमरशोल्ड की नियुक्ति के बाद विशेष रूप से नियुक्त किये जाने वाले समुक्त राष्ट्रीय मध्यस्थों और प्रतिनिधियों का महत्व कुछ कम हो गया क्योंकि नये महासचिव ने अपने पद की शक्तियों की व्यापक व्याख्या की और सुरक्षा परिषद् तथा महामन्त्रि ने भी महासचिव के अधिक गुरुतर दायित्वों को स्वीकार करने की प्रवृत्ति दिखाई। अब समुक्त राष्ट्रीय प्रतिनिधि या मध्यस्थ के रूप में महासचिव की भूमिका कमजोर पड़ने लगी और आज भी यही स्थिति जारी है। वर्तमान महासचिव ऊयाण्ट ने यह प्रदर्शित किया है कि महासचिव द्वारा नियुक्त विशेष प्रतिनिधि और सुरक्षा-परिषद् द्वारा नियुक्त समुक्त राष्ट्रीय मध्यस्थ मिलकर सहयोग से कार्य करते हुए विवादों के समाधान की दिशा में काफी प्रभावकारी सिद्ध हो सकते हैं। साइप्रस के मामले में ऐसा ही हुआ था। 1965 के भारत-पाक युद्ध को रोकने में महासचिव ऊयाण्ट के स्वयं के प्रयासों का विशेष योग था।

अवरोधक कूटनीति

(Preventive Diplomacy)

विशेष रूप से दाग हैमरशोल्ड द्वारा विकसित "अवरोधक कूटनीति" की धारणा का महत्व शीत-युद्ध की स्थितियों को मर्यादित और शांत बनाये रखने में है।¹ अवरोधक कूटनीति का उपाय शान्तिपूर्ण समाधान का पूरक (Complementary to Peaceful settlement) है जिसका उद्देश्य विवाद में तनाव को कम करना तथा स्थिति को बिगड़ने से बचना होता है। आज महासभा में निर्गुट राष्ट्र (Uncommitted Nations) शान्ति बनाये रखने की दिशा में जो नवीन भूमिका निभा रहे हैं और शीत-युद्ध के क्षेत्र को सीमित करने का जो प्रयत्न कर रहे हैं—ये अवरोधक कूटनीति (Preventive Diplomacy) की ही विशेषताएँ हैं।

प्लानो एव रिन्न ने समुक्त राष्ट्र सच द्वारा अपनायी जाने वाली अवरोधक कूटनीति के उपायों को मोटे रूप में चार श्रेणियों में बांटा है—(1) निरीक्षक ग्रुप जो युद्ध-विराम विनै-वीकृत क्षेत्र तथा अस्थायी युद्ध-विराम रेखाओं या सन्धि-सीमाओं का निरीक्षण करते हैं (Observer groups that supervise cease-fires, demilitarized zones and truce lines), (2) युद्धरत पक्षों के मध्य रखी गई समुक्त राष्ट्रीय सेनाएँ (UN forces interposed between belligerents), (3) प्रान्तरिक सभ्यता का दमन करने और घरेलू-व्यवस्था बनाये रखने में प्रयुक्त की जाने वाली समुक्त राष्ट्रीय सेनाएँ (UN forces used to quell internal

1. Ibid, p 230

2. Ibid, p 231.

conflict and maintain domestic order), तथा (4) साम्प्रदायिक समूहों में समस्त सधर्मों को रोकने या सीमित करने में प्रयुक्त मयुक्त राष्ट्रीय फौजों (UN forces used to prevent or curtail armed conflict between communal groups) ।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के निरीक्षक समूहों (UN Observer groups) की बाल्कान प्रदेश में (1946-54), इन्डोनेशिया में (1947-49) काश्मीर में, लेबनान में (1958), पश्चिमी इरान में, (1962-63) तथा यमन (1963-64) बड़ी उपयोगी भूमिका रही है। अवरोधक दूटनीति का सार उक्त अन्तिम तीन श्रेणियों में निहित है जिनमें संयुक्त राष्ट्रसंघीय सेना का शांति रक्षण या प्राप्ति बनाने के लिये प्रयोग होता है। 1956 में मध्यपूर्व में 1960 में कांगो में तथा 1964 में माइसम में इन उपचारों का प्रयोग किया गया था। वास्तव में संयुक्त राष्ट्रसंघ द्वारा "अवरोधक दूटनीति" का प्रयोग विगत कुछ वर्षों से प्रभावशाली रूप में किया जाने लगा है।

जैसा कि कहा जा चुका है, संयुक्त राष्ट्रसंघ का मौलिक उद्देश्य विवादों का शांतिपूर्ण समाधान तथा युद्ध को रोकना है। विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के सधर्म में संयुक्त राष्ट्रसंघ का आधारभूत सिद्धान्त यह है कि राष्ट्रों को चाहिए कि वे अपने सभी विवाद समझौता-वार्ता, पक्ष-निर्णय, न्यायिक समझौते, जाँच, मध्यस्थता, सौमनस्य आदि उपायों द्वारा सुलझा लें। यदि फिर भी मतभेद बने रहें तो विवाद को सुरक्षा परिषद् अथवा महासभा के सम्मुख लाया जा सकता है। सुरक्षा परिषद् अथवा महासभा में आने के उपरान्त विवाद को परिषद् या सभा की कार्यपूर्वी में शामिल कर लिया जाता है और तत्पश्चात् विवाद के सभी पहलुओं पर विचार-विमर्श होता है। विवादी पक्ष स्वतन्त्रतापूर्वक विचार व्यक्त कर सकते हैं। चार्टर के अनुच्छेद 32 के अनुसार जब कोई अथवा सुरक्षा परिषद् में पेश हो तो संयुक्त राष्ट्रसंघ का यह सदस्य जो सुरक्षा परिषद् का सदस्य नहीं है, अथवा वह राज्य जो संयुक्त राष्ट्रसंघ का सदस्य नहीं है, यदि वह विवादी पक्ष है तो वहमें में भाग लेने के लिए बुलाया जा सकता है, परन्तु ऐसे सदस्य को वोट देने का अधिकार नहीं होता। सुरक्षा परिषद् अपनी बहुतांश में ऐसे राष्ट्र को आम लेने के लिए जो मध्य का सदस्य न हो, न्याय-अन्तर्गत नियम बनाने का अधिकार रखती है। यदि परिषद् निरोधान्तरक अथवा आदेश-पूर्वक कार्यवाही करने जा रही हो तो दोनों पक्षों के लिए मतदान का नियम नहीं है। चार्टर के 24वें अनुच्छेद के अनुसार संघ के सदस्य राज्य इस बात के लिए बध्नुद्ध हैं कि वे सुरक्षा परिषद् के निर्णयों का पालन करेंगे, उमङ्गे प्रतिनिधित्व को मार्गे, चाहे परिषद् में उनका कोई प्रतिनिधित्व न हो। विवादों के समाधान की दिशा में यह बड़ी कमजोरी है कि यदि कोई राष्ट्र परिषद् के निर्णयों के विरुद्ध आचरण करे तो उसके विरुद्ध अविनम्य कोई कार्यवाही की जाने के प्रश्न पर अनेक अतिशय और व्याप्त समस्याएं उठ खड़ी होती हैं।

स्मरणीय है कि विवाद के सम्बन्ध में सुरक्षा परिषद् अथवा महासभा को, अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की भाँति निर्णय देने का अधिकार नहीं है। केवल प्रस्ताव पारित करके सम्बन्धित राष्ट्रों से यह सिफारिश की जा सकती है कि वे इन प्रस्ताव को आधार मानन हुए बानचीत द्वारा समस्याओं को मुलमा लें। चार्टर की धारा 14 महासभा को यह अधिकार देनी है कि वह स्थिति के शांतिपूर्ण समापन के लिए सुझाव दे जो राष्ट्रों के सामान्य न्यायपूर्ण अथवा मित्रतापूर्ण सम्बन्धों के प्राधात न पहुचाने वाच हो। परिषद् और महासभा को मौके की जाँच के निहा प्रायोत नियुक्त करन अथवा महासचिव को भेजने का अधिकार है ताकि विवाद के सम्बन्ध में समुक्त राष्ट्र सभ को वास्तविक जानकारी हाँमिल हो सके और यदि सशस्त्र संघर्ष छिड गया हो तो प्रभावशाली ढंग से अविलम्ब "मुड विराम" की स्थिति पैदा की जा सके। सुरक्षा परिषद् को जो नस्त्रियाँ दी गई हैं उनके बल पर महासभा की प्रपेक्षा अधिक जल्दी कार्यवाही कर सकती है।

अपने सीमित साधनों और परिस्थितियों के प्रसंगत तथा राष्ट्रों के समुक्त सिद्धांत की ध्यान में रखते हुए समुक्त राष्ट्रसभ ने विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के लिए अभी तक अनेक उल्लेखनीय प्रयास किये हैं जिनमें से बहुतों की उम्मेद सफलता मिली है और महाशक्तियों की सह मेवाजी तथा मदद राष्ट्रों की राजनीतिक अल्लाहे-बाजी के कारण अनेक बार उसे असफल भी होना पडा है। फिर भी यह स्वीकार करना होगा कि कुल मिलाकर अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा बनाये रखने में समुक्त राष्ट्रसभ को उल्लाहक सफलता मिली है। सभ के सद्प्रयास तृतीय महायुद्ध के विस्फोट को रोकने में अभी तक बहुत कुछ सहायक हुए हैं। सभ द्वारा विभिन्न मुख्य विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के जो प्रयत्न किये गये हैं, उनका अगले एक अध्याय में पृथक से विवरण दिया गया है।

प्रतिरोधात्मक अथवा बल-प्रयोग की प्रक्रियाएं

(Procedures for Co-ercive Settlement)

चार्टर के अध्याय 7 में जो व्यवस्थाएं दी गई हैं, तदनुसार विश्व-शांति की सुरक्षा के लिए सखट उत्पन्न होने, शांति भंग होने अथवा विश्व के किसी भी क्षेत्र में सशस्त्र आक्रमण होने की मूरत में समुक्त राष्ट्रसभ शांति एवं व्यवस्था की पुनर्स्थापना के सातिर यदि आवश्यक समझे तो बल प्रयोग कर सकता है अथवा प्रतिरोधात्मक उपायों का माध्यम ले सकता है। सभ बल प्रयोग द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का समाधान दो प्रकार से करने की चेष्टा करता है—प्रथम, जिसमें सशस्त्र सेना के प्रयोग की आवश्यकता नहीं होती, एवं द्वितीय, जिसमें सशस्त्र सैन्य बल प्रयोग जरूरी हो जाता है।

अनुच्छेद 39 के अनुसार सुरक्षा परिषद् ही इस बात का निर्णय करती है कि कौन-सी चेष्टाएं शांति को खतरे में डालने वाली, शांति भंग करने वाली प्रयास आक्रमण की चेष्टाएं समझी जा सकती हैं। इस अनुच्छेद के अनुसार परिषद् ही

मिफारिश करेगी और तब करेगी कि अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा कायम करने प्रथवा फिर से स्थापित करने के लिए बौन सी कार्यवाही की जानी चाहिए। अनुच्छेद 40 यह व्यवस्था देता है कि किसी स्थिति को विगड़ने से बचाने के लिए सुरक्षा परिषद् अपनी सिफारिशें करने प्रथवा किसी कार्यवाही का निश्चय करने से पूर्व विवादी पक्षों से ऐसी प्रस्तावी कार्यवाहियाँ करने की माग करेगी जिन्हें वह उचित या आवश्यक समझे। इन प्रस्तावी कार्यवाहियों से विवादी पक्ष के अधिकारी बाबो या उनकी हेसियत का कोई ग्रहित नहीं होगा। यदि कोई पक्ष इस प्रकार की प्रस्तावी कार्यवाहियाँ नहीं करता है तो सुरक्षा परिषद् इसका भी विविधन् प्दान रलेगी।

बल-प्रयोग के उपर्युक्त दोनों उपाय (जिसमें सशस्त्र सेना के प्रयोग की आवश्यकता नहीं होती, तथा दूसरे, जिसमें इस प्रकार की आवश्यकता होती है) सुरक्षा परिषद् के प्रादेशानुसार संयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों को मान्य होने हैं तथा वही हमला संचालन भी करती हैं। इस प्रसंग में उल्लेखनीय है कि चार्टर में वही भी "प्राश्नमण", "शांतिभंग", "शांति के लिए गरट", "थरेलू मामला" प्रादि बाक्यों की व्याख्या नहीं की गई है। एक राष्ट्र की दृष्टि में जो "प्राश्नमण" हो सकता है वही दूसरे राष्ट्र की दृष्टि में "थरेलू मामला" होता है। इस प्रकार के सभी मामलों के निर्णय के लिए परिषद् के 5 स्थायी सदस्यों के मतों सहित कुल 9 सदस्यों के स्वीकारात्मक मत आवश्यक होते हैं और राजनीतिक बुटपन्दी के कारण यह कोई सरल काम नहीं है। अतः सुरक्षा परिषद् ऐसे मामलों में प्रायः अविलंब कोई निर्णय नहीं ले पाती, यह सुरक्षा परिषद् की एक बड़ी कमजोरी है किन्तु एक बार इस निश्चय पर पहुच जाने पर कि शांति के लिए सफट है प्रथवा शांति भंग हुई है, प्रथवा प्राश्नमण का कार्य हुआ है— सुरक्षा परिषद् तुरन्त कार्यवाही कर सकती है (अनुच्छेद 48)। इस प्रकार की कार्यवाही में सैनिक और असैनिक दोनों प्रकार की अनुशास्त्रिया (Sanctions) निहित हैं और संघ के सभी सदस्य परिषद् के निर्णयों पर प्रगल करने के लिए, संघ के विधान के अनुसार बाध्य हैं। जब विवाद में सशस्त्र सघर्ष मडक उठता है तो संयुक्त राष्ट्रसंघ जैसे अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के सामने सर्वाधिक गम्भीर चुनौती प्रा जाती है। मिद्वान्ततः चार्टर के अनुच्छेद 7 के अनुसार विवादी पक्षों पर अनुशास्त्रियां (Sanctions) लगाने की व्यवस्था है, तथापि संयुक्त राष्ट्रसंघ मामान्यतः बलप्रयोग या प्रतिरोध के उपायों से बचने की चेष्टा करता है और बुटनीतिक, राजनीतिक तथा वैधानिक उपायों से समस्या को सुलभाने का प्रयास करता है। सशस्त्र सघर्ष को रोकने के लिए यद्यपि चार्टर में स्पष्ट शब्दों में युद्ध-विराम प्रादेश (Cease-fire orders) का कोई उल्लेख नहीं है, तथापि अनुच्छेद 40 की व्यापक व्याख्या करते हुए सुरक्षा परिषद् सघर्षरत पक्षों को युद्ध-विराम के प्रादेश दे सकती है जो वास्तव में "मिफारिशों" (Recommendations) की प्रवृत्ति के लिए होने हैं। अनेक मामलों में विवादी पक्ष युद्ध-विराम के लिए सहमत हो जाते हैं लेकिन

इस बात की भी पूर्ण सम्भावना रहती है कि परिपक्व के आदेश प्रयत्न सिफारिश को ठुकरा दिया जाय। इसोनजियाइयों और डचों, वहुदियों तथा घरबों, साइप्रस के यूनानियों तथा घरबों, साइप्रस के यूनानियों और तुर्कों तथा दो ग्रामरों पर भारतीयों और पाकिस्तानियों के बीच युद्ध को रोकने के सुरक्षा परिपक्व के युद्ध-विराम आदेश प्रभावकारी सिद्ध हुए हैं।

अनुच्छेद 41 यह व्यवस्था करता है कि सुरक्षा परिपक्व अपने निर्णयों पर अमल कराने के लिए ऐसी कोई भी कार्यवाही निश्चय कर सकती है जिसमें मण्डल सेना का प्रयोग न हो। वह सच के सदस्यों से इस प्रकार की कार्यवाहियाँ करने की माँग कर सकती है। इन कार्यवाहियों के अनुसार आर्थिक सम्बन्ध पूर्णतः अथवा आंशिक रूप में समाप्त किये जा सकने हैं, समुद्र, वायु, डाक-तार, रेडियो और यातायात के अन्य साधन बन्द किये जा सकने हैं और कूटनीतिक सम्बन्धों का विच्छेद किया जा सकता है।

अनुच्छेद 42 में उल्लेख है कि यदि अनुच्छेद 41 में बतलाई गई उपर्युक्त कार्यवाहियाँ सुरक्षा परिपक्व की दृष्टि में अपर्याप्त हो अथवा अपर्याप्त सिद्ध हो गई हो तो अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा बनाये रखने के लिए या फिर ने शांति स्थापित करने के लिए वह जल, धल और वायु सेनाओं द्वारा आवश्यक कार्यवाही कर सकती है। इस कार्यवाही में विरोध-प्रदर्शन (Demonstration), नावबन्दी (Blockade) तथा सच के सदस्य राष्ट्रों की जल, धल और वायु सेनाओं द्वारा की जाने वाली कोई भी कार्यवाही सम्मिलित है।

अनुच्छेद 43 के अनुसार परिपक्व ही इस बात का निश्चय करती है कि उपर्युक्त कार्यवाही सच के कुछ सदस्यों द्वारा की जाय अथवा सभी सदस्यों द्वारा की जाय, तथा जो कार्यवाही की जाय वह स्वतंत्र रूप से हो अथवा प्रत्यक्ष हो, अथवा अन्तर्राष्ट्रीय सन्ध्याओं के माध्यम से। सदस्य राष्ट्रों का यह कर्तव्य है कि वे सुरक्षा परिपक्व के माँगने पर और विशेष समझौते अथवा समझौतों के अनुसार अपनी सशस्त्र सेनाएँ, सहायता तथा अन्य सुविधा (जिसमें मार्ग परिवार, प्रसन्न देश में होकर जाने का अविकार भी सम्मिलित होगा) मुहय्या करेंगे। व्यवस्था के अनुसार इस प्रकार के समझौते सुरक्षा परिपक्व द्वारा आरम्भ किये जाकर यथा कीमत कर किये जाने के और समझौतों द्वारा वह निश्चय किया जाना था कि सब का प्रत्येक सदस्य कितनी शक्ति जुटायेगा, सेनाएँ कैसे उतारव्य होगी, वह प्रतिनिध्व कार्यवाही करने के लिए कैसे तैयार होगी तथा प्रत्येक सदस्य किस प्रकार अन्य सुविधाएँ प्रदान करेगा, पर ऐसे समझौते अभी तक किये नहीं जा सके हैं। अनुच्छेद में व्यवस्था की गई है कि "जब सुरक्षा परिपक्व बल प्रयोग करने का निश्चय कर ले तो किसी ऐसे सदस्य से, जिसे इनमें प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है, सशस्त्र सेनाएँ जुटाने के लिए कहने से पूर्व वह, उस देश की यदि वह सदस्य चाहे तो

उस देश की सशस्त्र सेनाओं के प्रयोग से सम्बन्धित निरुपेक्षों में भाग लेने की प्रतिबद्धता करेगी।"

अनुच्छेद 45 में निम्न किया गया है कि समुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य सामूहिक अन्तर्राष्ट्रीय कार्यवाही (Combined International enforcement action) के लिए अपनी-अपनी अन्तर्राष्ट्रीय वायु सेना के दल जल्दी में जल्दी उपलब्ध करावेंगे ताकि संघ तुरन्त सैनिक कार्यवाही कर सके। यह भी स्पष्ट किया गया है कि इन सैनिक दलों की तैयारी आदि के बारे में सुरक्षा परिषद् अपनी सैन्य स्टाफ समिति (Military Staff Committee) की मदद लेगी। अनुच्छेद 46 के अनुसार सैन्य स्टाफ समिति की मदद में सशस्त्र सेना को काम में लेने की योजनाएं बनायी जावेंगी। व्यवस्था के अनुसार परिषद् को अधिकार है कि वह निम्न विषयों पर सैन्य स्टाफ समिति का परामर्श और सहयोग प्राप्त करे—(1) अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा परिषद् की सैन्य आवश्यकताएं, (2) परिषद् के अधीन सेनाओं का प्रयोग और उनकी बर्तान, (3) सैन्यो का नियन्त्रण, तथा (4) सम्भावित निःशस्त्रीकरण। सैन्य स्टाफ समिति सुरक्षा परिषद् के अधीन रखी गई है और सशस्त्र बलों के सामरिक दृष्टिकोण से संचालन के लिए उत्तरदायी है।

चार्टर की इन व्यवस्थाओं में स्पष्ट है कि विश्व-शांति और सुरक्षा बनाये रखने प्रथम पुनः स्थापित करने के लिए परिषद् को सर्वोच्च दृष्टि में शक्तिशाली बनाया गया है, तथापि कुछ ऐसी सर्वोच्च दुर्बलताएं और अक्षमताएं विद्यमान हैं जिनके कारण परिषद् व्यवहार में आभासमान सफल निष्पाद सिद्ध नहीं हुई है। प्रतिपाद्यक मामलों को छोड़कर शेष विषयों में निर्णय के लिए 9 स्थायी सदस्यों की सहमति अनिवार्य है। इसका आशय यह हुआ कि कोई भी स्थायी सदस्य किसी भी दृष्टि बिन्दु अपने विरोधी शक्तों के निर्बन्धन के प्रयोग से अमान्य ठहरा सकता है प्रथम विश्व में शांति एवं सुरक्षा की स्थापित करने की दिशा में परिषद् की प्रभावकारी कार्यवाहियों में अवरोध उत्पन्न कर सकता है। और तो और, स्थिति को यथावत् रखने के उपायों में भी स्थायी सदस्यों की सहमति अनिवार्य है। इसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि चाहे कोई स्थायी सदस्य स्वयं शांति प्रग धधका आश्रमक कार्यवाही का दोषी हो तो भी शांति एवं सुरक्षा की स्थापना की दृष्टि से बल प्रयोग के या प्रतिरोधात्मक उपाय व्यवहार में नहीं लाये जा सकते। धन तक का इतिहास बतलाता है कि बड़े राष्ट्र, जो परिषद् के स्थायी सदस्य हैं, प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष रूप से बड़े भगदोरों के पीछे होते हैं, अतः परिषद् कोई पारस्परिक उपाय प्रायः तब तक व्यवहार में नहीं ला पाती जब तक उसे सभी बड़े राष्ट्रों से सहयोग नहीं मिले। पुनश्च, चार्टर में "आत्मरक्षा" एवं "आक्रमण" का भेद स्पष्ट शब्दों में उल्लिखित नहीं है। इसी अस्पष्टता का लाभ उठाते हुए उत्तरी कोरिया पर आक्रमण करने के मामले में भी केवल 16 राष्ट्रों ने ही समुक्त राष्ट्रसंघ की सैनिक सहायता दी थी।

अनुशास्त्रियां (Sanctions)

चार्टर में सैनिक और असैनिक दोनों प्रकार की अनुशास्त्रियां (Both Military and Non-military Sanctions) की व्यवस्था है। सैनिक अनुशास्त्रियों, उसके माग में वैधानिक और व्यावहारिक कठिनाइयों आदि का उल्लेख विस्तार में पूर्व-पृष्ठों में किया जा चुका है। असैनिक अनुशास्त्रियों का, जिनका माकेनिक रूप में वर्णन किया जा चुका है, यहाँ कुछ विस्तार में उल्लेख आवश्यक है।

चार्टर में, विशेषकर अत्यधिक स्पष्ट रूप से अनुच्छेद 41 में, धार्मिक अनुशास्त्रियों (Non-military Sanctions) की व्यवस्था है। इस अनुच्छेद में तब सुरक्षा परिषद् अपने फैसलों पर अमल कराने के लिये ऐसी कार्यवाहियां निश्चित कर सकती है जिनमें सशस्त्र सेना का प्रयोग न हो। वह मंत्र के मदस्य राष्ट्रों से इस प्रकार की कार्यवाहियां करने की मांग कर सकती है जिनके अनुसार—“(1) आर्थिक सम्बन्ध पूर्णतः या अंशतः समाप्त किये जा सकते हैं (Complete or partial interruption of economic relations), (2) समुद्र, वायु, डाक, तार, रेडियो और यातायात के अन्य साधन पूर्णतः या अंशतः बन्द किये जा सकते हैं (Complete or partial interruption of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio and other means of Communication), तथा (3) दूतावली संबंध विच्छेद किया जा सकता है (The severance of diplomatic relations)।” नैतिक निन्दा (Moral Condemnation) की यद्यपि पृथक् से अनुशास्त्र का कोई प्रकार या रूप नहीं बनपाया गया है तथापि यह भी एक दण्ड (penalty) है जो समुक्त राष्ट्र सभ द्वारा उन राज्यों को दिया जा सकता है जो उनके निर्णयों या सिफारिशों पर कोई ध्यान न दें।¹

संयुक्त राष्ट्रसभ ने अपने जीवन काल में उपर्युक्त समय-समय पर अनुशास्त्रों का प्रयोग किया है। पर दुर्भाग्यवश कोई भी अनुशास्त्र वांछित समुक्त राष्ट्रीय तत्वों को प्राप्त करने में सफल नहीं हो सकी है। नैतिक निन्दा (Moral Condemnation) का उपाय तो लगभग प्रभावहीन रहा है। ऐसा कोई भी राज्य, जो समुक्त राष्ट्रसभ के दबाव को न मानने की जिद पर अड़ा हो, मंत्र के निन्दा-प्रस्तावों की प्रायः कोई परवाह नहीं करता। जहां राष्ट्रीय हितों को गहरी टेम पट्टवने की सम्भावना हो, वहां सभ की नैतिक निन्दा प्रायः अप्रभावी रहती है, उन्हे दसवें सनाव का क्षेत्र बंद जाता है। इस प्रकार की निन्दा (Condemnation) मोरिबन सभ को 1956 में हंगरी की आति को कुचलने से नहीं रोक सकी थी, और न ही 1949 तथा 1950 में हंगरी, बल्गेरिया, और रूमानिया को अपने राजनीतिक एवं आर्थिक नेताओं की हत्या से निमुक्त कर सकी थी।² कोरिया-युद्ध में चीनी हस्तक्षेप की निन्दा का प्रेरण पर

1. Ibid, p. 260.

2. Ibid, p. 260.

कोई प्रभाव नहीं पड़ा था। देर सारे निन्दा-रन्ध्रों (Condemnatory resolutions) से भी दक्षिण अफ्रीका के कानों में जूँ भी नहीं रेंगी है और वह रंग-भेद तथा जाति-भेद की घमानवीय नीति पर दृढ़तापूर्वक चलने हुए विश्व जनमन की दुनरा रहा है।

कूटनीतिक और आर्थिक अनुशास्त्रियाँ (Diplomatic and Economic Sanctions) भी अधिक प्रभावशाली नहीं रही हैं। 1966 तक को सुरक्षा परिषद् ने प्रादेशात्मक अनुशास्त्रियों (Mandatory Sanctions) की शक्ति का प्रयोग ही नहीं किया था नेचल रोडोमियाई मामले में एक अपवाद को छोड़कर समुक्त राष्ट्रसंघ की सभी प्रसैनिक अनुशास्त्रियाँ प्रायः सिफारिशों के रूप में रही हैं जिन्हें सबस्य राष्ट्र स्वीकार करने या ठुकराने में वैधानिक रूप से स्वतन्त्र होते हैं। 1946 में महासभा ने स्पेन से राजद्रुतों और मन्त्रियों को हटा लेने की सिफारिश की थी। साथ ही समुक्त राष्ट्रसंघीय प्रभिकरणों में स्पेन की सदस्यता का मार्ग भी प्रबन्ध किया था। महासभा की आज्ञा थी कि इन उपायों में फार्मिस्ट फ्रांसो-शासन के घुटन टिकाए जा सकेंगे। पर मौकों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा। घामे चलकर 1950 में कूटनीतिक प्रतिबन्ध हटा लिये गये और 1955 में समुक्त राष्ट्रसंघ में भी स्पेन को प्रवेश दे दिया गया। सुरक्षा परिषद् द्वारा इजराइल और मरय राष्ट्रों को शस्त्रास्त्र लेने जाने वाले जहाजों पर रोक (Embargo on shipment of arms) की सिफारिश का 1955 तक तो बहुत कुछ अनुपालन किया गया लेकिन उसी वर्ष रूस-मिल शस्त्र-ममभीति स्या इजराइल और बगदाद पंचक के सदस्यों को अमेरिकन सहायता के कारण मध्यपूर्व में शस्त्रों की एक नयी दौड़ शुरू हो गई। 1949 में महासभा ने अल्बानिया और बल्गेरिया को शस्त्रास्त्र न भेज जाने के लिये पोताबरोध (Embargo) लगाया था। इस पोताबरोध का उद्देश्य यूनानी विद्रोहियों को जाने वाली सहायता को परकट करना था। पर यह अवरोध पूर्णतः अवभावकारी रहा। साम्प्रदायी बेशी ने, जो मुख्यतः शस्त्र-सहायता देते थे, पोताबरोध या अघिरोध को मानने से इन्कार कर दिया।¹ हमी प्रकार 1951 में महासभा ने यह प्रतिबन्ध (Ban) लगाया कि जहाजों द्वारा चीन को घुट-सामग्री न पहुँचाई जाय, पर अनेक देशों द्वारा इस प्रतिबन्ध की अवहेलना की गई।²

सन् 1962 में महासभा ने दक्षिण अफ्रीका से आर्थिक और कूटनीतिक सम्बन्ध विच्छेद की सिफारिश की ताकि उसे रंग-भेद की घमानवीय नीति के परित्याग के लिए विवश किया जा सके। लेकिन समुक्त राज्य अमेरिका ब्रिटेन, तथा अनेक देशों ने जिनके दक्षिण अफ्रीका में व्यापक हित हैं, महासभा की सिफारिश पर बार्द असम नहीं किया। फिर भी 1963 में महासभा और सुरक्षा परिषद् दोनों

1. Ibid, p. 260.

2. Ibid, p. 261.

के द्वारा समर्पित शस्त्रास्त्रों के पोतावरोध (Embargo on arms and war materials) पर बायीं धमक किया गया।

नवम्बर, 1965 में दक्षिण रोडेसिया द्वारा ब्रिटेन से एक-पक्षीय स्वतन्त्रता की घोषणा (Unilateral declaration of independence) देने पर संयुक्त राष्ट्र-संघ ने प्रादेशात्मक घातक अनुशास्तियों (Mandatory non-military sanctions) लगाने का ऐतिहासिक निर्णय किया। महासभा ने एक प्रस्ताव द्वारा दक्षिण रोडेसिया सरकार के कार्य की घोर निन्दा करने हुए सदस्य राष्ट्रों से अनुरोध किया कि वे इसान स्मिथ की सरकार की मान्यता (Recognition) प्रदान नहीं करें तथा उसके साथ व्यापार करना बन्द कर दें। महासभा ने यह प्रस्ताव 106 मतों के बहुमत में स्वीकार किया। विरोध में केवल पुर्नगाल और दक्षिण अफ्रीका दो ही राष्ट्र थे। अफ्रीकी-एकता-संगठन (Organisation of African Unity) ने भी दक्षिण रोडेसिया से कोई आर्थिक सम्बन्ध नहीं रखने का निश्चय किया। पर इन सभी आर्थिक प्रतिबन्धों का कोई परिणाम नहीं निकला क्योंकि संयुक्त राज्य अमेरिका और ब्रिटेन के साम्राज्यवादी वृत्तों की सहानुभूति स्मिथ-सरकार को प्राप्त होती रही। दक्षिण अफ्रीकन संघ और पुर्नगाल के दक्षिण अफ्रीकन डानिबेगो की सीमाएँ दक्षिण रोडेसिया से मिली हुई हैं, अतः वहाँ से भी उसे हर तरह से सामान प्राप्त होता रहा। दिसम्बर 1966 में, ब्रिटेन और दक्षिण रोडेसिया की समझौता बार्ता भंग हो जाने के बाद, सुरक्षा परिषद ने शस्त्रों, तेल और मोटर-गाड़ियों के प्रादेशात्मक घातक (A mandatory embargo of arms, oil and motor vehicles) तथा रोडेसिया के मुख्य निर्यातों के बहिष्कार (Mandatory boycott) का प्रादेश दिया पर सभी प्रतिबन्ध असफल सिद्ध हुए। नवम्बर, 1967 में महासभा ने इस मामले में शक्ति-प्रयोग करने पर बल दिया किन्तु ब्रिटेन ने इस निर्णय पर कोई धमक नहीं किया। वास्तव में रोडेसिया के विरुद्ध आर्थिक प्रतिबन्ध लगाने के इतिहास प्रस्ताव भी प्रदर्शनात्मक ही अधिक थे। अप्रैल, 1968 में सुरक्षा-परिषद् ने रोडेसिया के विरुद्ध पूर्ण नावैबन्दी के प्रश्न पर विचार किया और मई, 1960 में इस प्रस्ताव को पारित भी कर दिया लेकिन गुप्त रूप से सभी आवश्यकताओं को ध्यान में रखते रहने के कारण रोडेसिया की अर्थ-व्यवस्था पर इस नावैबन्दी का कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ा।

इन सभी उदाहरणों के प्रकाश में यह कहना अनुचित नहीं होगा कि निन्दा और दूतनीतिक तथा आर्थिक अनुशास्तियों का इतिहास संयुक्त राष्ट्र संघ के जीवन काल में अब तक असफलता की कहानी ही रहा है।

संयुक्त राष्ट्रसंघीय आपात्कालीन सेना (UN Emergency Force-UNEF)

संयुक्त राष्ट्रसंघ के इतिहास में संयुक्त राष्ट्रीय आपात्कालीन सेना एक नवीन प्रवर्तन थी। 1956 में स्वेज नहर विवाद के समय इस आपात्कालीन सेना

के विचार को कुछ साकार रूप प्राप्त हुआ। 29 अक्टूबर, 1956 को मित्र पर इजराइल के भीषण आक्रामक हमले और तत्पश्चात् उत्पन्न हो गये ग्रेटेन और फ्रान्स द्वारा इजराइल के पक्ष में सैनिक हस्तक्षेप ने अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति परिषद् की मुद्रा के लिए भयानक संकट उत्पन्न कर दिया। विवाद में प्रत्यक्ष परीक्षा में महाशक्ति के निष्पत्ति होने में महायुद्ध का मनरा उत्पन्न हो गया।

30 अक्टूबर, को सुरक्षा-परिषद् में सब राष्ट्रों से मित्र में मेना का प्रयोग न करने की प्रार्थना करने वाला प्रस्ताव फ्रान्स और ग्रेटेन के वीटों के कारण पास नहीं हो सका। अमेरिका द्वारा प्रस्तुत इस प्रस्ताव के रह हो जाने पर 'शान्ति के लिए एक्ता' (Uniting for Peace) प्रस्ताव के अन्तर्गत महासभा की महासभा की बैठक बुलाई गई। ग्रेटेन विरोध के बावजूद 2 नवम्बर, 1956 को महासभा ने अमेरिका का एक प्रस्ताव प्रत्यक्ष बहुमत से पारित कर दिया जिसमें स्पेस तहर के प्रदेश में ग्रेटेन, फ्रेंच और इजराइल सैनिक कार्यवाही पर गम्भीर चिन्ता व्यक्त की गई तथा अविश्वस्य युद्ध बन्द करने और फौजें हटा लव पर बल दिया गया। तत्पश्चात् 4 नवम्बर को महासभा ने वनाज का यह प्रस्ताव पारित किया कि महासचिव श्री दाग हैमरशोल्ड मित्र में युद्ध बन्द कराने तथा पुन-विराम की देख-भाल के लिए संपुन राष्ट्रसंघ की एक आपात्कालीन सेना (UN Emergency Force—UNEF) की योजना प्रस्तुत करें।

श्री हैमरशोल्ड ने जो योजना प्रस्तुत की उस पर 7 नवम्बर, 1956 को महासभा ने अपनी स्वीकृति की मोहर लगा दी। जवरल बर्नेस और उनका कर्मचारी बर्ग आपात्कालीन सेना की प्रथम टुकड़ियों (The First units) को सभालने के लिए Capodichino पहले पहुंच चुके थे। 10 नवम्बर को आपात्कालीन सेना की प्रथम टुकड़ियाँ या पट्टी और ठीक पांच दिन बाद संपुन राष्ट्रसंघीय मेना का पहला दस्ता इस्माइलिया के 10 मील पश्चिम में अबू सुवेर (Abu Suweir) हवाई क्षेत्र में उतर गया। इतनी देरी भी इसीलिए हुई कि संपुन राष्ट्रसंघीय आपात्कालीन सैनिक दस्ते के प्रवेश के बारे में मित्र की अनुमति पर्याप्त बड़नाई के बाद मिल सकी। कुल मिला कर 10 देशों की सैनिक टुकड़ियों से बनी 6 हजार सैनिकों की अन्तर्राष्ट्रीय सेना शान्ति स्थापना के लिए भिज भेजी गई।

यह उल्लेखनीय है कि अन्तर्राष्ट्रीय आपात्कालीन सेना के प्रस्ताव को ग्रेटेन और फ्रान्स ने मानने से आना-जानी की थी। स्पेस-काण्ड में इन दोनों राष्ट्रों का इस संघ की शान्ति-कार्यों में सहयोग न देने का था। इस पर 5 नवम्बर को सोवियत संघ ने आक्रमणकारियों को स्पष्ट शब्दों में यह चेतावनी दे दी थी कि यदि एक निश्चित समय तक मित्र पर हमला बन्द नहीं किया गया तो सोवियत संघ नवीनतम शत्रुओं के साथ इस संघ में हस्तक्षेप करेगा। अमेरिका ने भी मित्र में फ्रान्स और ग्रेटेन की सैनिक कार्यवाही का समर्थन नहीं किया और खुले तौर पर उनके कार्य को गलत बताया। इन परिस्थितियों में ग्रेटेन और फ्रान्स अपनी सैनिक

कार्यवाही रोकने के लिए बाध्य हो गये तथा 5 नवम्बर को महामन्त्रि ने सभ को यह सूचित किया कि 6-7 नवम्बर को मध्य-रात्रि में ऐम्बो-फैंच फौजें युद्ध बन्द कर देंगी। इसने तुरन्त बाद 7 नवम्बर को महामन्त्रि ने एशिया-अफ्रीका के देशों का एक प्रस्ताव पाम हो गया कि आन्तराष्ट्रीय फौजें मित्र की भूमि में हट जाय तथा स्वेज नहर के क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय पुनिम की व्यवस्था की जाय। मित्र ने इन आश्वासन पर कि समुक्त राष्ट्रसंघीय सेना के रहने पर उसकी प्रभुसत्ता को कोई घाव नहीं आयेगी अफ्रो-एशियायी देशों का प्रस्ताव मान लिया। इस प्रस्ताव के अनुरूप अन्तर्राष्ट्रीय आपात्कालीन सेना का आयोजन करने के लिए दाजील, बन्नाहा, श्रीलंका, बोलिविया, भारत, नाबे और पाकिस्तान-इन देशों की एक समिति बनायी गई। इस सम्पूर्ण कार्यवाही के बाद ही 15 नवम्बर को आपात्कालीन सेना का पहला दस्ता मित्र पहुँचा।

समुक्त राष्ट्रसंघ की अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति सेना गाजा और मित्र की अन्तर्राष्ट्रीय सीमा पर तैनात हो गई ताकि इजरायल और अरब में पुनः किसी सघर्ष का सूत्रपात न हो जाय। पर दुर्भाग्यवश इजरायल और अरब राष्ट्रों के बीच तना-तनी तब विशेष रूप से विस्फोटक हो गई जब 18 मई, 1967 को समुक्त अरब गणराज्य के स्व० राष्ट्रपति नामिर ने महासचिव ऊषाण्ट से गाजा और मित्र की अन्तर्राष्ट्रीय सीमा में सभी संघीय सैनिक हटा देने की माग की। चूँकि यह मित्र की प्रभुसत्ता का मानता था अतः सम्मानित करने की सममते हुए भी, 19 मई को महासचिव मित्र की सीमा से अन्तर्राष्ट्रीय सेना हटाने की सहमत हो गये और इस निश्चय के अनुरूप सेना को हटाने की कार्यवाही भी शुरू कर दी गई। महासचिव ऊषाण्ट ने सम्पूर्ण स्थिति का सही मूल्यांकन करते हुए कहा—'सेनाओं को वहाँ से हटाने का मतलब स्पष्ट रूप से यह होगा कि समुक्त अरब गणराज्य और इजरायल की सेनाएं एक दूसरे के आमने-सामने हो जायेंगी और आज तक जो शक्ति दोनों के बीच शान्ति बनाये हुए थी, वह हट जायेगी। मुझे इस बात का दुःख है, अगर इसके सिवाय भरे पास कोई चारा नहीं है।'

1956 में मिनाई मरुस्थल में इजरायल और समुक्त अरब गणराज्य के बीच एक प्रमैत्रिक क्षेत्र की स्थापना की गई थी और इस क्षेत्र में शान्ति बनाये रखने के लिए समुक्त राष्ट्रसंघीय आपात्कालीन सेना नियुक्त की गई थी जिसने भारत के जनरल इन्द्रजीत रिस्की के नेतृत्व में शान्ति स्थापना में महत्वपूर्ण योग दिया था, लेकिन राष्ट्रपति नामिर की माग पर उसने विघटन से इस क्षेत्र में पुनः अनिश्चय और अस्थिरता व्याप्त हो गई और तब 5 जून, 1967 को अरब राष्ट्रों तथा इजरायल के बीच पुनः धमासान युद्ध छिड़ गया जिसमें इजरायल ने अरबों की बुरी तरह पराजित किया। अन्त में 8-9 जून को युद्ध विराम हो गया समुक्त राष्ट्रसंघ ने दोनों पक्षों से युद्ध-विराम का यथोचित रूप से पालन करने की अपील की। 10 जुलाई को स्वेज के किनारे समुक्त राष्ट्रसंघीय प्रेषक रखने पर समुक्त अरब

गणराज्य सहमत हो गया और 16 जुलाई से स्वेज नहर क्षेत्र में सघ के पर्यवेक्षकों की देख-रेख में युद्ध-विराम लागू हो गया।

नवम्बर, 1956 में संयुक्त राष्ट्रसंघीय आपात्कालीन सेना की स्थापना के लिए तत्कालीन महासचिव हैमरगोल्ड ने जो योजना रखी थी, उसमें इस सेना के संगठन और कार्यों को अनुशासित करने की दृष्टि से कुछ आधारभूत सिद्धान्त भी दिनाये गये थे। इन सिद्धान्तों में प्रमुख इस प्रकार थे :¹

(1) आपात्कालीन सेना में हिस्सा बढ़ाने से महासक्तियों को दूर रखा जाय।

(2) सेना का राजनीतिक नियन्त्रण महासचिव के हाथों में रहे जिसे एक सैनिक परामर्श-शायी समिति द्वारा आवश्यक सहायता मिलती रहे। इस समिति में मुख्यतः उन्हीं राज्यों के प्रतिनिधि हों जो आपात्कालीन सेना में हिस्सा लें।

(3) आपात्कालीन सेना अनैतिक अथवा अयौद्धिक कार्यों तक ही अपने को सीमित रहे।

(4) सेना की राजनीतिक तटस्थता बनाये रखी जाय और उसके कार्यों को नवी प्रकार परिभाषित किया जाय ताकि सशस्त्र या युद्ध क्षिप्ति से पहले के राजनीतिक अनुपान की पुनर्स्थापना करना सुगम हो।

(5) सेना के संगठन और कार्य का नियंत्रण करने का अधिकार संघ को हो, तथापि अपने क्षेत्र में आपात्कालीन सेना को रखने के बारे में मेहुमानवाज देश (Host Country) की सहमति अनिवार्य हो।

(6) केंद्रन और साज-सज्जा के व्यय का भार सेना में हिस्सा बढ़ाने वाले देश बट्ट कर तथा सेना के अन्य सब जर्ने संयुक्त राष्ट्रसंघ के सामान्य बजट से बाहर, सभी सदस्य राज्यों पर विशेष चन्दे द्वारा जुटाये जायें।

1956 के बाद संयुक्त राष्ट्रसंघीय आपात् सेना के व्यावहारिक प्रयोग के अनुभव के आधार पर उपर्युक्त सिद्धान्तों में न्यूनाधिक परिवर्तन और सुधार किये जाते रहे हैं। व्यवहार में महासचिव ने संयुक्त राष्ट्रसंघ के किसी भी ऐसे सदस्य राज्य की सेना टुकड़ी को संयुक्त राष्ट्रीय आपात्कालीन सेना में स्थान नहीं दिया जिसका विशाद में कोई विशेष हित अथवा स्वार्थ निहित हो। सन् 1958 में श्री हैमरगोल्ड ने आपात्कालीन सेना पर जो रिपोर्ट प्रस्तुत की उसमें प्रभावी संयुक्त राष्ट्रसंघीय शान्ति-रक्षक सेनाओं (U.N. Peace-keeping Forces) के सम्भावित कार्यों के बारे में कुछ और भी निष्कर्ष निकाले गये,² यथा—

(1) शान्ति सेना को अपनी पैतृक निकाय (Parent body) के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी रहना चाहिए, किन्तु प्रज्ञासंकीय दृष्टि से उसे महासचिव के निर्देशों के सहित संयुक्त राष्ट्रसंघीय सचिवालय के साथ एकीकृत होना चाहिए।

1. *Plans and Riggs* : op. cit., p. 266.

2. *Ibid.*, p. 267.

(2) परामर्श-दात्री समिति को चाहिए कि वह महासचिव को अपने उत्तर-दायित्वों के प्रयोग में केवल परामर्श दे। वह महासचिव को नियन्त्रित करने का प्रयत्न न करे।

(3) शान्ति सेना के लिए आवश्यक है कि वह भ्रान्तरिक सधर्पों में कोई पक्ष (पार्टी) न बने। जो सधर्प अथवा विवाद अपनी प्रकृति में आवश्यक रूप से भ्रान्तरिक हो, उनमें शान्ति सेना को नहीं फसाना चाहिए। किन्हीं विविष्ट राजनीतिक समाधान को लागू करने के लिए अथवा ऐसे मयापान में निर्णायक राजनीतिक सन्तुलन को प्रभावित करने के लिए शान्ति सेनाओं का प्रयोग नहीं किया जाना चाहिए।

(4) यद्यपि शान्ति सेना को शस्त्र-सधर्प में नहीं उभरना चाहिए तथापि आत्म-रक्षा का अधिकार होना चाहिए। गोली-बर्षा में शान्ति सेना को पहले नहीं करनी चाहिए वरन् आत्म-रक्षा के खानिर ही गोली-बर्षा का जवाब देना चाहिए।

(5) यदि सैनिक टुकड़ियाँ राष्ट्रीय सेवा में रहे तो सेना देने वाले राज्यों (Participating states) को धन वहन करना चाहिए। अन्य सम्बन्धित व्यय सयुक्त राष्ट्रसंघ के सभी सदस्य राज्यों द्वारा सयुक्त राष्ट्रमधीय बन्दे के सामान्य अनुपात में वहन करना चाहिए।

महासभा यह नहीं चाहती थी कि वह कोई भी ऐसा कार्य कर बैठे जिसमें भविष्य में शान्ति रक्षक सेनाओं की भरती के बारे में सयुक्त राष्ट्रमंडल बलनबद्ध हो जाये। इसीलिए यह निःसंदिग्ध है कि नवम्बर, 1956 और 1958 के मिशनो ने कांगो, पश्चिमी भूगिनी तथा साइप्रस में नियुक्त की गई शान्ति रक्षक सेनाओं के लिए राजनीतिक मार्गदर्शन प्रदान किया। अन्य सम्बन्धी समस्या को छोड़कर अधिकांश मामलों में यह सिद्धान्त निश्चिन्त रूप से वह आधार-भूमि प्रदान करते हैं जिन पर भावी सयुक्त राष्ट्रमधीय सेनाओं की नियुक्ति की जा सकेगी।

कांगो में संयुक्त राष्ट्रीय सेना (ONUC)

सयुक्त राष्ट्रीय आपात्वातीन सेना (UNEF) की बहुत कुछ स्पष्ट छान बागों में सयुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही में देखी जा सकती है जिसे सामान्यतया फ्रेंच प्रयोग ONUC के नाम से जाना जाता है। तकनीकी रूप से ONUC का प्रयोग विस्तृत प्रसैनिक अथवा नागरिक कार्यवाही (Extensive Civilian Operation) के लिए भी किया जाता है तथापि प्रस्तुत सन्दर्भ में इसका प्रयोग बागों में सयुक्त राष्ट्रीय सेना के लिए किया गया है। प्लानो एव रिग्ज (Plano & Riggs) के अनुसार ONUC में UNEF से निम्नांकित बातों में बहुत कुछ समानताएँ पाई गई थी—

1. सेना में महाशक्तियों की सैनिक टुकड़ियाँ सम्मिलित नहीं की गई थी।

2. सेना का राजनीतिक नियन्त्रण महासचिव के हाथों में था जिसकी सहायता के लिए एक परामर्शदात्री समिति थी और महासचिव का दायित्व भुरक्षा-परिपद तथा महासभा की अनुमति अथवा आदेश तक सीमित था।

3. सेना में योगदान देने वाले राज्यों का चुनाव कागो की सरकार के परामर्श से किया गया था।

4. सेना ने कागोरी सरकार की सहमति से बागो में प्रवेश किया (यद्यपि अनेक अवसरों पर यह निश्चित करना कठिन हो गया कि संयुक्त राष्ट्रीय कार्यवाहियों पर सहमति लेने के लिए बीज-बी सरकार अधिकारिक थी)।

5 सेना का व्यवहार बहाने करने के सम्बन्ध में बहुत कुछ UNEF का ही तरीका अपनाया गया।

6. ONUC ने भी UNEF की भाँति ही एक अ-युद्धिक सेना (Non-fighting Force) की भूमिका निभाने की ही बीजिंग की तथापि नागरिक व्यवस्था बनाये रखने की गम्भीर आवश्यकता, प्राप्तिरता आदि की दृष्टि से इस भूमिका अथवा सङ्घ पर टिके रहना असम्भव हो गया।

यद्यपि बाह्य शक्तियों के मन्दर्भ में ONUC में प्राथम्यजनक रूप से राजनीतिक तटस्थता (Political Neutrality) बनाये रखी गई तथापि आन्तरिक गबरा घरेलू रूप में (Domestically) संयुक्त राष्ट्रीय सेना की प्रवृत्ति कटघा के पृथक्तावादी राज्य के विरुद्ध नियोजित होने की केन्द्रीय सरकार के समर्थन की रही और एक ऐसा कठिन अवसर भी उपस्थित हुआ जहाँ उसे राष्ट्रपति कायाबुबु, कर्नेल मोबुतु तथा प्रधानमंत्री लुमुम्बा के आन्तरिक समर्थ में कायाबुबु और मोबुतु का पक्ष लेना पड़ा। यह स्थिति 1958 में महासचिव हैमरगोल्ड के इस विचार से मेल नहीं खाती थी कि संयुक्त राष्ट्रमण्डल शान्ति रक्षकों को किसी भी रूप में आन्तरिक समर्थ में एक पक्ष (A party to internal conflicts) नहीं बनने दिया जा सकता और उनकी भूमिका राजनीतिक स्थिति के बाह्य पक्षों अथवा पहलुओं तक ही सीमित रहनी चाहिए।¹ वास्तव में बागो में घरेलू स्थिति (Domestic situation) इतनी विषम हो गई थी कि ONUC के लिए ऐसा कोई भी कार्य करना कठिन हो गया जो निष्पक्ष प्रतीत हो। बागो में संयुक्त राष्ट्रीय अधिकारियों को यह आदेश था कि वे घरेलू संघर्षों में पूर्णतः तटस्थ रहें, लेकिन स्थिति की जटिलता के मन्दर्भ में यह असम्भव था कि संयुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही पक्षपात के आरोप से बच पायी।

वास्तव में जून, 1960 में स्वतन्त्र कागो का जन्म ही बड़े प्रशुभ नक्षत्र में हुआ था। देश का शासन और वहाँ की अर्थ-व्यवस्था चलाते वाले हजारों बेरिजियम स्वतन्त्र गणराज्य में अपनी स्थिति असुरक्षित समझ कर, स्वदेश लौट गये और कागो के छोटे प्रान्त स्वामी तथा महत्वाकांक्षी नेताओं के बहाने में आकर स्वतन्त्र होने का प्रयत्न करने लगे। 6 जुलाई, 1960 को लियोपोल्डविले में अपमानक ही सैनिक विद्रोह हो गया और 9 जुलाई को बेरिजियम ने कागो में अपने देशवासियों की सुरक्षा के बहाने सेना भेज दी। प्रधानमंत्री लुमुम्बा ने बेरिजियम पर "माथमण करने" तथा "कटघा

को पृथक राज्य बनाने के लिए भड़काने" का आरोप लगाते हुए 12 जुलाई को संयुक्त राष्ट्रसंघ से सैनिक सहायता की प्रार्थना की। कागो को पूर्व और पश्चिम के सशस्त्र का अखाड़ा बनाने से रोकने के लिए 13 जुलाई, 1960 की रात को ही महामन्त्रि हेमरगोल्ड द्वारा सुरक्षा परिषद् की विशेष बैठक बुलाई गई जिसमें कागो सरकार को अविलम्ब सैनिक सहायता भेजने की प्रार्थना की गई। 14 जुलाई को सुरक्षा परिषद् ने द्यूनिस्विया का यह प्रस्ताव स्वीकृत किया कि बेल्जियम की सेनाएं कागो से वापस खी जाय और महामन्त्रि को यह अधिकार दिया जाय कि "जब तक कागो की रक्षा करने वाली सेना अपने कार्यों में समर्थ न हो तब तक आवश्यक समझी जाने वाली सैनिक सहायता दी जाय।"

उपयुक्त प्रस्ताव के अनुपालन में संयुक्त राष्ट्रसंघीय सेना को कागो में भेजने सम्बन्धी आवश्यक कार्यवाही तेजी से शुरू हो गई। जुलाई के अन्त तक संयुक्त राष्ट्रीय सेना के 10 हजार से भी अधिक सैनिक कटंगा को छोड़कर कागो के सभी प्रांतों में पहुंच गये। अधिकांश सैनिक घाना, इथोपिया, गिनी, गायरिस गणराज्य, साइवीरिया, मोरक्को और द्यूनिस्विया के थे। इन्होंने बेल्जियम और कागोली सैनिकों का सशस्त्र बन्द कराया और कागो के हवाई अड्डों पर अधिकार कर लिया ताकि विदेशी शक्ति द्वारा उनका दुरुपयोग न किया जा सके। कागो में सैनिक शक्ति के प्रयोग के साथ ही संयुक्त राष्ट्रसंघ में कागो सरकार को अविलम्ब प्राविधिक सहायता और सरकारी कागोली सेना को फौजी प्रशिक्षण देना भी शुरू किया ताकि सरकार विद्रोही तत्वों का सफलतापूर्वक दमन कर सके।

ONUC और UNEF में त्रिनि सैद्धान्तिक समानताओं का संकेत ऊपर दिया गया है, उनके प्रतिरिक्त कुछ और भी व्यावहारिक समानताएं थी¹—

1. जिस प्रकार जनरल बर्नस और उनके UNTSO स्टाफ की स्वेज शक्ति सेना की कमान संभालने के लिए फिलिस्तीन से बुलाया गया था, इसी प्रकार ONUC की प्रारम्भिक कमान बर्नस के उत्तराधिकारी मैजर जनरल कार्ल कार्सन वॉन हॉर्न (Carl Carlsson Von Horn) को सौंपी गई।

2. UNEF के समान ही कागो में भी संयुक्त राष्ट्रीय सेना (ONUC) को भेजने में तेजी से कार्यवाही हुई। 14 जुलाई को सुरक्षा-परिषद् द्वारा कागो में सैनिक भेजे जाने का प्रस्ताव पास होने के बाद 48 घंटों से भी कम समय में संयुक्त राष्ट्रीय सेनाएं कागो पहुंचने लगीं। इस बार वंसा कोई-कूटनीतिक अवरोध (Diplomatic resistance) पैदा नहीं हुआ जैसा 1956 में मिस्र के साथ संयुक्त राष्ट्रीय वार्ता में हुआ था।

3. सैनिक और सामग्री ले जाने के सम्बन्ध में वायु-यातायात सुविधाओं की दृष्टि से पुनः कठिनाई उत्पन्न हुई और भय उत्पन्न हो गया कि संयुक्त राज्य

1. Ibid, p. 269.

अमेरिका की वायु-शक्ति की सहायता के बिना संयुक्त राष्ट्रमध्य सैनिक मिशन की स्थापना किस प्रकार कर सकेगा। भारत, नाबो, स्वीडन, यूगोस्लाविया, ब्राजील तथा भर्जेंटाला ने संयुक्त राष्ट्रीय सैनिकों को हवाई जहाजों से पहुंचाने में बड़ी मदद दी।

यद्यपि UNEF और ONUC में महत्वपूर्ण समानताएँ थी, तथापि अत्यंत होना करने आप में कुछ विशेषताएँ लिए हुई थी और यह स्वीकार करना होगा कि कांगो में संयुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही अनेक दृष्टियों से विशेष कठिन मिश्र हुई। प्लानो एवं रिज के अनुसार UNEF में निम्नलिखित महत्वपूर्ण भिन्नताएँ स्पष्ट रूप से विद्यमान थीं—

(1) UNEF की तुलना में ONUC बड़ी थी। इनमें समुक्त राष्ट्रीय सौगों की अधिकतम संख्या 20 हजार तक रही और समग्र समूहों कार्यवाही के दौरान 29 देशों का सैनिक योगदान रहा।

(2) कांगो में समुक्त राष्ट्रसंघ के सामने जो परिस्थितियाँ आयी वे UNEF के सामने उपस्थित परिस्थितियों से अनेक अधिक जटिल थी। यद्यपि मिनम्बर, 1960 तक बेल्जियम सेनाओं की वापसी की औपचारिक कार्यवाही पूरी हो गई, तथापि बड़ी संख्या में बेल्जियम सैनिक “परामर्श दाता” और अन्य विदेशी सत्त्व कारी में अपना अड्डा जमाये रहे। कांगो में सुरक्षा और व्यवस्था कायम करने के लिए इन लोगों को हटाया जाना भी जरूरी था। प्रारम्भ में तो सुरक्षा-परिपद् का यही आदेश था कि ONUC बेल्जियम सेनाओं की वापसी का कार्य करें, लेकिन बाद में यह आदेश भी दे दिया गया कि वह सभी बेल्जियम सैनिकों, परामर्श दाताओं तथा विदेशी सैनिक सत्त्वों से कार्य को मुक्त कराये।

(3) UNEF की तुलना में ONUC पर यह कठिन भार था कि वह कांगो में गृह-युद्ध को रोकने के लिए सभी सम्भव उपाय अपनाये। इस दृष्टि में ONUC को मुद्र-विराम का प्रबन्ध करने, सैनिक कार्यवाहियों को रोकने, सैनिक झड़पों को समाप्त करने और अन्तिम उपाय के रूप में सैनिक अग्नि का प्रयोग करने का गुह्यतर भार बहन करना पड़ा। ONUC के लिए यह कोई छोटा प्रथवा और आदेश नहीं था क्योंकि उसे यह सब व्यवस्था एक इतने बड़े क्षेत्र के लिए करनी थी जो फ्रान्क से चौगुना बड़ा था और जिसमें यातायात और संचार के साधन अपर्याप्त एवं क्षिप्र-भिन्न थे।

(4) बेल्जियम के सैनिक हस्तक्षेप ने, सोवियत हस्तक्षेप की घमकी ने तथा कुछ अफ्रीकन राज्यों द्वारा राजनीतिक हस्तक्षेप के अनवरत प्रयत्नों ने कांगो संकट को पूर्णतः अन्तर्राष्ट्रीय बना दिया था। सुरक्षा-परिपद् और महासभा में सदस्य राज्यों के आपसी मतभेदों और कूटनीतिक दाव-पेचों ने महासचिव को बाध्य कर दिया था कि वह मुद्र समर्थन और निर्देशन के अभाव में भी नीति-निर्णय करे।

(5) एक बड़ी कठिनाई इस व्यवस्था से थी कि वागो में समुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही से किसी भी रूप में असहमत होने पर सरकारें घटनाशील सूचना (Short-notice) देकर ONUC से अपने सैनिक वापस बुला सकती थी।

(6) वागो में सैनिक कार्यवाही के साथ ही प्राविधिक सहायता और सरकारी वागोली सेना को फौजी प्रशिक्षण का विशाल कार्यक्रम भी शुरू किया गया था।

वागो में ONUC ने अपने उत्तरदायित्वों का मूलो प्रकार निर्वाह किया। वागो में शांति स्थापित करदी गई और समुक्त राष्ट्रसंघ का शांति स्थापना का प्रधान कार्य वागो के एकीकरण के साथ समाप्त हुआ। वागो में समुक्त राष्ट्रीय सेना को भारी विस्तीय कठिनाइयों का सामना करना पड़ा और 1964 के मध्य में यह वागो से हट गई। चाहे अत्यधिक बिषय परिस्थितियों के दौरान ONUC की कार्यवाही कुछ दोषपूर्ण रही हो, तथापि उसने बेरिजयम पीओ और विदेशी सैनिक परामर्श-दाताओं को वागो से हटाने, कटगा तथा अन्य प्रान्तों के वागो से पृथक्करण को रोकने, वागो में शांति और व्यवस्था कायम करने का महत्वपूर्ण कार्य किया। यद्यपि वागो में समुक्त राष्ट्रीय कार्य-चालन का सैनिक पक्ष समाप्त हो चुका है, तथापि वहाँ के शासन को पूर्ण स्थिरता प्रदान कर वहाँ शैक्षणिक, आर्थिक, प्रशासनिक, वैज्ञानिक और प्राविधिक क्षेत्रों में उन्नति लाने का नागरिक महायन्त्र-कार्य आज भी चल रहा है। इतना विशाल सहायता कार्यक्रम समुक्त राष्ट्र एवं उसके अभिकरणों द्वारा पहले कभी नहीं किया गया था। अब यह कार्यक्रम समाप्त प्राय है।

पश्चिमी न्यूगिनी और साइप्रस में समुक्त राष्ट्रीय सेनाएं

(UN Forces in West New Guinea and Cyprus-UNSF and UNFICYP)

पश्चिमी न्यूगिनी और साइप्रस में समुक्त राष्ट्र शांति निरीक्षक सेनाओं की नियुक्ति भी अन्तराष्ट्रीय सुरक्षा के क्षेत्र में एक बड़ा कदम था। थोड़ी बहुत भिन्नता लिए हुए भी इन समुक्त राष्ट्रीय सेनाओं ने सगठन, कार्य-संचालन की स्वतन्त्रता, सुरक्षा परिषद् अथवा महासभा की सहमति के अन्तर्गत महासचिव के राजनीतिक निर्देशन, प्रादेशिक मंत्रियों की सहमति, राजनीतिक सदस्यता बनाये रखने के प्रयास, अ-धोदिक कार्यों में सेना के प्रयोग आदि की दृष्टि से UNEF का ही अनुसरण किया। फिर भी परिस्थितियों में पश्चिमी न्यूगिनी और साइप्रस में समुक्त राष्ट्रीय सेनाओं का प्रयोग हुआ वे "अपनी प्रकृति में विशेष रूप से आन्तरिक" (Essentially internal in nature) थीं। इन देशों में समुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही के खर्च की व्यवस्था भी UNEF तथा ONUC की व्यवस्था से भिन्न रही। पश्चिमी न्यूगिनी के विवाद से निश्चित रूप से सम्बद्ध दोनों ही देशों—नीदरलैंड्स तथा इण्डोनेशिया ने सम्पूर्ण राष्ट्रीय व्यवस्था में बराबर का भागीदार होना स्वीकार किया, और साइप्रस में समुक्त राष्ट्रीय सेना के व्यवस्था की पूर्ति पूर्णतः स्वैच्छिक योगदानों

द्वारा की गई जिम्मे अधिकृत संगठन अटलांटिक समुदाय के समूहों में प्राप्त हुआ।

दूसरे तीन संयुक्त राष्ट्रीय सेनाओं के विपरीत पश्चिमी जूनिनी में संयुक्त राष्ट्र सुरक्षा सेना मुख्य विवादी पक्षों के बीच एक पूर्ण राजनीतिक समारोह के फलस्वरूप अस्तित्व में आयी। अगस्त, 1962 में नीदरलैंड्स और इण्डोनेशिया के बीच संयुक्त राष्ट्र प्रधान कार्यालय में यह तय हुआ कि 1 मई, 1963 को पश्चिमी इरियन का प्रशासन इण्डोनेशिया के हाथ में आ जायेगा। तब तब वही संयुक्त राष्ट्र का प्रशासन रहता और उपनिवेश में रहने वाले लोग 1969 की समझौते से पहले एक जनमत संग्रह द्वारा अपने राजनीतिक भाग्य का निर्धारण स्वयं करेंगे। निम्बर, 1962 में महासभा ने इस समझौते को स्वीकार कर दिया और 1 अक्टूबर, 1962 को संयुक्त राष्ट्र ने पश्चिमी इरियन का प्रशासन नीदरलैंड्स से अपने हाथ में ले लिया। यह द्वारा वही एक कार्यकारी अधिकारी (UN Temporary Executive Authority—UNTEA) को नियुक्ति कर दी गई। अक्टूबर के प्रारम्भ तक संयुक्त राष्ट्र के 1596 व्यक्तियों की सुरक्षा-सेना पश्चिमी इरियन में भेजाया हो गई। इनमें 1485 पश्चिमासी, 99 अमेरिकन तथा 11 कनेडियन थे। अमेरिकन की उपस्थिति इन निदानों का उत्तर देना था कि संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति सेना में महासभा समर्थ नहीं होगी, किन्तु विश्व के राजनीतिक समारोह में चीन-युद्ध की प्रभावशीलता कम कर दी थी और मुनिपा की दृष्टि से अमेरिकन हवाईजों की सेवा सभी पक्षों को स्वीकार्य हो गई थी।¹

संयुक्त राष्ट्रों ने 1 मई, 1963 को पश्चिमी इरियन का प्रशासन इण्डोनेशिया को सौंप दिया। संयुक्त राष्ट्रीय प्रशासन की समाप्ति पर जब संयुक्त राष्ट्रीय सुरक्षा सेना की हटाया गया तो वह अपने उद्देश्य को पूरी तरह प्राप्त कर चुका था और यह इमीनिए सम्भव हो गया था कि सेवा नियुक्त नियंत्रण में पहले ही विवाद राजनीतिक रूप में निपटाया जा चुका था।²

साइप्रस में संयुक्त सेना (UNFICYP) का प्रयोग भी कुछ ही वर्ष पूर्व की घटना है। 13 अगस्त, 1960 को साइप्रस ब्रिटिश प्रभुत्व में मुक्त होकर स्वतन्त्र गणराज्य बना और कुछ ही समय बाद राष्ट्रपति मकारियोस ने अविधान में मनोरथ के कुछ ऐसे प्रभाव रखे जो साइप्रस की दोनों मुख्य जातियों—यूनानियों और तुर्कों को मान्य नहीं थे। फलस्वरूप राजनीतिक संघर्ष और छद्म-युद्ध का प्रारम्भ हुआ। साइप्रस में शान्ति-स्थापना के बढ़ाने अपने लिये प्रभाव की प्रभाव को साधन करने के लिए जब ब्रिटेन वहां जाया तो जाते-जाते के कुछ दिनों के बाद तो राष्ट्रपति मकारियोस ने 27 दिसम्बर, 1963 को सारा मामला सुरक्षा परिषद् में पेश कर

1. Ibid., p. 272.

2. Ibid., p. 273.

दिया और सयुक्त राष्ट्रीय प्रेक्षक भेजने तथा स्थिति को संभालने के लिए सच के हस्तक्षेप की मांग की।

पर्याप्त विचार-विमर्श के बाद सुरक्षा-परिषद् ने 4 मार्च, 1964 को एक पंच-राष्ट्रीय प्रस्ताव पास किया गया जिसके द्वारा साइप्रस में शान्ति स्थापना हेतु सयुक्त राष्ट्रसंघीय शान्ति सेना (UNFICYP) भेजने का निर्णय लिया गया। सदस्य राष्ट्रों से अनुरोध किया गया कि वह कोई ऐसा काम न करे जिससे स्थिति में अधिक बिगाड़ हो। सयुक्त राष्ट्रीय सेना के आकार और सगठन का निर्धारण महासचिव द्वारा साइप्रस, यूनान, टर्की और ब्रिटेन की सरकारों से परामर्श करके किया जाना था। इसके कमाण्डर की नियुक्ति महासचिव द्वारा की जानी थी और उसे महासचिव को ही रिपोर्ट देनी थी। साइप्रस में सयुक्त राष्ट्रीय सेना का उद्देश्य किसी भी समाहित सचपों को रोकना और शान्ति एवं सुरक्षा की व्यवस्था बनाये रखना था। सेना का व्यय सैनिक टुकड़िका देने वाले देशों, साइप्रस तथा स्वेडिश योगदानों द्वारा पूरा किया जाना था। सयुक्त राष्ट्रीय सेना रखने का प्रारम्भिक आदेश 4 मार्च, 1964 से अगले तीन महीनों के लिए था।

प्रथम तीन माह में सयुक्त राष्ट्रीय सेना में कनाडा, आयरलैंड, फिनलैंड, डेनमार्क, आस्ट्रेलिया, स्वीडन और ब्रिटेन के लगभग 7 हजार सैनिक थे। यद्यपि ब्रिटिश सैनिकों का सम्मिलित किया जाना इस सामान्य नियम का उल्लंघन था कि सयुक्त राष्ट्रीय सेना में सुरक्षा-परिषद् के स्थायी सदस्यों का भाग नहीं होगा, तथापि ब्रिटेन द्वारा सेना देने का प्रस्ताव सभी पक्षों की स्वीकार था और सुरक्षा-परिषद् के प्रस्ताव में भी इस बात का निषेध नहीं किया गया था। सैनिक टुकड़ियों के प्रतिरक्त 173 नागरिक पुलिस जवान (Civilian police) भी साइप्रस में भेजे गये। ये पुलिस जवान, आस्ट्रेलिया, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड, डेनमार्क और स्वीडन के थे। साइप्रस में अन्तर्राष्ट्रीय सेना की कमान भारत के से० जनरल शानी के हाथ में थी और जनवरी, 1964 में एक अन्य पद पर जनरल नियुक्ति के बाद यह कमान भारत के जनरल विमैया ने सम्भाली जो अपनी मृत्यु-पर्यन्त दिसम्बर, 1965 तक बने रहे। सेना का सयुक्त राष्ट्रीय व्यय 7 मिलियन डॉलर से भी अधिक भाग जिसकी पूर्ति साइप्रस, यूनान, टर्की, और ब्रिटेन द्वारा तथा अन्य 17 देशों के स्वेडिश योगदान द्वारा की गई।

साइप्रस में अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति सेना ने कानून और व्यवस्था बनाये रखने में उल्लेखनीय सफलता प्राप्त की। इस शान्ति सेना की अवधि अनेक बार बढ़ाई गई और आज भी इस सेना के जवान साइप्रस के कलह-ग्रस्त इलाकों में तैनात हैं। प्लानो एवं रिज के अनुसार UNFICYP "अस्थायी" (Temporary) शान्ति सेना का उदाहरण है जो अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टावलि का एक स्थायी भाग बनती जा रही है।

संयुक्तराष्ट्रीय शान्ति सेना : सिद्धान्तोन्मुख और संभावना (The UN Peace Force : Retrospect and Prospect)

विद्यमान पृष्ठों में हमने UNEF, ONUC, UNSF तथा UNFICYP के रूप में संयुक्त राष्ट्रसंघ की शान्ति-रक्षक सेनाओं की स्थापना और उनके कार्यक्षेत्रों की समीक्षा की है। शान्ति रक्षक सेनाओं की प्रत्येक की नियुक्ति चार्टर की इस धारा की तत्पर प्रदान करती है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ की सैनिक शक्ति का प्रयोग किसी महाशक्ति को स्वयं के लिए नहीं किया जाना चाहिए।¹ यह भी बारम्बार स्पष्ट हो गया है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ किसी भी बड़े या छोटे देश के विरुद्ध सैनिक अनुशासनों (Military Sanctions) का संगठन करने की दृष्टि में अभी तक मर्यादित है। वास्तव में चार्टर के निर्माताओं ने यह मान लिया था कि यदि संयुक्त राष्ट्रसंघ बड़े राष्ट्रों या महाशक्तियों के सामान्य युद्ध में प्रभावशाली हस्तक्षेप का प्रयत्न करेगा प्रत्येक उनके विरुद्ध किसी प्रचलित प्रतिस्पर्धात्मक शक्ति के रूप में उभरने की कोशिश करेगा तो उसके अस्तित्व के लिए खतरा पैदा हो जायेगा। इसीलिए, संयुक्त राष्ट्रसंघ की ऐसी भूमिका निभाने में रोकने की दृष्टि से, सुरक्षा-परिषद् में वीटो (Veto) की व्यवस्था की गई है।² अब तक का इतिहास इसी तथ्य की पुष्टि करता है कि जब भी किसी विवाद के समाधान प्रत्येक किसी क्षेत्र में शान्ति एवं सुरक्षा की स्थापना या पुनर्स्थापना में रूस और अमेरिका की सामान्य रुचि रही है तभी अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा के मामलों में संयुक्त राष्ट्रसंघ रचनात्मक भूमिका निभा पाया है, अन्यथा नहीं।

इस बात की संभावना की जा सकती है कि ज्यों-ज्यों शक्ति के नये केन्द्रों का विकास होता जायेगा, ज्यों-ज्यों केवल संयुक्त राष्ट्र संघ अमेरिका और सोवियत क्रांति ही शान्ति और सुरक्षा की स्थापना के उत्तरदायी नहीं रहेंगे। उभरते हुए नवीन अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था की रूपरेखा अभी तक सुस्पष्ट और सुनिश्चित नहीं है, तथापि यह निमिर्माण है कि वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय जगत की प्रवृत्ति बहुकेन्द्रीयवाद (Polycentrism) की ओर है। पश्चिमी यूरोप, भारत और साम्यवादी चीन शक्ति के नये शक्तिशाली केन्द्रों के रूप में अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति पर छाते जा रहे हैं और निकट भविष्य में महाशक्तियों के आपसी सम्बन्धों को ऊँचकोर खनते हैं। यदि नये शक्ति केन्द्र संयुक्त राष्ट्रसंघ की रूस और अमेरिका के वर्तमान प्रभाव से मुक्त करके प्रचलित शक्तिशाली यन्त्रों में सहयोगी हो तो यह आशा की जा सकती है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ महाशक्तियों की इच्छा के विरुद्ध भी एक प्रभावशाली प्रतिस्पर्धा का काम करे। फिर भी अधिक संभावना यही है कि संयुक्त राष्ट्रीय सेना स्थानीय पुलिस शक्ति के

1. Ibid, p. 273.

2. Ibid, p. 273.

रूप में ही शक्ति स्थापना के कार्यों में अधिक सबल सिद्ध हो सकेगी, एक सुदृढ़ सैनिक शक्ति के रूप में नहीं।

संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति सेनाओं के मार्ग में अभी तक विभिन्न कठिनाइयाँ रही हैं और भविष्य में भी इन्हें विविध समस्याओं का सामना करना पड़ेगा। ये कठिनाइयाँ अथवा समस्याएँ सारभूत रूप में निम्नलिखित हैं—

(1) शान्ति सेनाओं के लिए वित्तीय प्रबन्ध की कठिन समस्या है। UNEF, ONUC, आदि विधानी सभी अन्तर्राष्ट्रीय सेनाओं को भारी वित्तीय कठिनाइयाँ भेजती पड़ी थी। 1964 में वागो से संयुक्त राष्ट्रीय सेना को इसीलिए हटाना और विघटित करना पड़ा था कि उसके वित्तीय स्रोत सूख गये थे, अन्यथा उपयोगिता की दृष्टि से उसे आगे भी बन रहना चाहिए था। महाशक्तियाँ और समर्थ राष्ट्र भी अन्तर्राष्ट्रीय सेनाओं के व्यय-भार को उठाने में खुले दिल से आगे नहीं आते। अस्त्र और सैन्य बल पर धरखो बालर प्रतिवर्ष व्यय कर दिया जाता है लेकिन संयुक्त राष्ट्रसंघ का खर्चा चलाने के लिए सामान्य चण्डा देने में भी राष्ट्रों को जोर भाता है।

(2) यह वित्तीय सन्देह बस्तुन। इस राजनीतिक समस्या की उत्पत्ति है कि संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति रक्षक कार्यवाहियों का नियन्त्रण कौन करे। फ्रांस और सोवियत संघ का यह विचार रहा है कि अन्तर्राष्ट्रीय सेनाओं का पूर्ण नियन्त्रण सुरक्षा-परिषद् के हाथ में रहना चाहिए, जहाँ पर पाचो स्थायी सदस्यों की निपेधाधिकार प्राप्त है। इस प्रकार का विचार महासभा द्वारा अधिकृत संयुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही का व्यय प्रश करने से इन्कार करने का वैधानिक आधार प्रस्तुत करता है। साथ ही इस मुद्दा में यह इच्छा भी निहित है कि स्थायी सदस्यों की सहमति के बिना संयुक्त राष्ट्रीय सेनाओं का प्रयोग नहीं किया जा सके।

(3) अन्तर्राष्ट्रीय सेना का प्रयोग राष्ट्रीय संप्रभुता के सिद्धान्त में भी टक्कराता है। मिस्र ने इसी आधार पर अपने क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति सेना के प्रवेश पर प्रारम्भिक आपत्ति की थी। इसी प्रकार बांग्लादेश सरकार की अनुमति से ही कांगो में शान्ति सेना गई थी।

(4) यदि किसी विवाद के समाधान में महाशक्तियों की मध्यस्थता चले तो संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति सेना की सफलता बड़ी हद तक संदिग्ध है। विश्व-संस्था की राजनीतिक सैनिक क्षेत्र में सफलता पूर्णतः इस बात पर निर्भर है कि महाशक्तियाँ उसे कहाँ तक सहयोग देती हैं।

(5) संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति सेना ने विघटन अथवा क्षय का खतरा हर समय बना रहता है क्योंकि सदस्य राज्य अपना यह अधिकार सुरक्षित रखते हैं कि यदि वे

संयुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही से असहमत होंगे तो शान्ति सेना में भेजे गये अपने मैनिकों को वापस बुला लेंगे।

पर इन कठिनाइयों के बावजूद संयुक्त राष्ट्रिय शान्ति सेनाओं का भविष्य अव्यक्त नहीं है। सन् 1963 में नार्वे, डेनमार्क और स्वीडन के स्केन्डिनेवियन देशों ने अपना यह निर्णय घोषित किया था कि वे संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्र-मोदिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए तीन हजार व्यक्तियों की सेना स्थायी आधार पर उपलब्ध करा सकते हैं।¹ महामन्त्रि ज्योष्ट ने अन्य सदस्य राष्ट्रों से अपील की थी कि वे इस मामले में स्केन्डिनेवियन देशों के निर्णय के अनुकूल स्वयं भी अपने बढ़ने की उत्तरदायित्वों ताकि स्थायी आधार पर संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति निरीक्षक सेना का निर्माण किया जा सके। यद्यपि अभी तक इस दिशा में कोई उम्मेदनीय सफलता नहीं मिली है, तथापि विवास की ये नयी प्रवृत्तियाँ संयुक्त राष्ट्रीय शान्ति सेनाओं के भविष्य को आशामय बनाती हैं। किन्तु रिखने अनुभवों के आधार पर समाधान है कि निकट भविष्य में शान्ति सेनाओं को स्वेच्छिक योगदान पर ही नभर करना होगा, इस बारे में कोई जोर-जबरदस्ती नहीं बन सकेगी।

निःशस्त्रीकरण एवं शस्त्र-नियंत्रण

(DISARMAMENT AND ARMS CONTROL)



“.....इस प्रकार प्रत्येक युग ने घाटी-घाटी से उन शस्त्रों को समाप्त करने का प्रस्ताव रखा जो उसके पास नहीं थे जब तक कि भाग्य नहीं उड़ खड़ा हुआ और उसने मधुर युक्ति-युक्तता के स्तर में कहा—‘बामरेहों’ ! हमें सब चीजों को समाप्त कर लेने दो—सब चीजों को सिवाय सर्वव्यापी धार्मिकता के।”

—सासवेदार डी मेडिघाणा

निःशस्त्रीकरण की समस्या इतनी ही पुरानी है जितनी विश्व शांति की समस्या। प्राधुनिक युग में यह समस्या हमारे जीवन-मरण की समस्या है और इसका उचित समाधान पर ही मानव-जाति का भविष्य निर्भर करता है। यह समस्या इतनी महत्वपूर्ण, इतनी निर्णायक और इतनी तात्कालिक रहने लगी नहीं थी जितनी आज है। प्राधुनिक शस्त्रों की महारक प्रथम महायुद्ध में ही इतनी बढ़ गई थी कि मध्य विश्व उसने काँप उठा था, परन्तु द्वितीय महायुद्ध में अणुबल के प्रयोग और उसके शस्त्रास्त्र हाइड्रोजन बमों, अन्तर महाद्विपीय प्रक्षेपास्त्रों, म्युसिटिफ आदि के विनाश न युद्ध को एक भयावह कल्पना बना दिया है। अब यह स्पष्ट हो गया है कि यदि तृतीय महा युद्ध हुआ तो सम्पूर्ण मानवजाति ही विनाश हो जायगा, विजित और विजिता हा कोई अन्तर अविशिष्ट नहीं रहेगा। मार्क ग्रै का यह कथन अत्यन्त सत्य है कि “यदि सम्पूर्ण शस्त्रास्त्रों का नाश नहीं कर सकती है तो शस्त्रास्त्र समस्या का नाश कर देंगे।”

शस्त्रास्त्रों के इस भयावह स्वतरे के बावजूद शस्त्रीकरण की होड़ दमोदर जाती है कि आज राष्ट्रों के सम्बन्ध पारस्परिक अविश्वास और दूसरे राष्ट्रों के ह्रासों के घारे में निरन्तर भय में परिपूर्ण हैं। निःशस्त्रीकरण और शस्त्र नियंत्रण आज अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की उन गतिविधियों में से है जिन पर विचार तो समस्या के

हल के रूप में किया जा रहा है लेकिन जो स्वयं गंभीरतम समस्या बन गई है। अनवरत प्रयासों के बावजूद शस्त्रीकरण की होड़ तेजी से जारी है।

निःशस्त्रीकरण : अर्थ एवं प्रकार

(Disarmament : Its Meaning and Types)

सामान्य अर्थ में निःशस्त्रीकरण वह कार्यक्रम है जिसका उद्देश्य शस्त्रों के प्रस्तित्व और उनकी प्रकृति से उत्पन्न कुछ विक्षिप्त खतरों को कम अथवा समाप्त करना है। शस्त्रीकरण पर सीमा या रोक लगाकर ही विश्व-शान्ति के सपने संचार जा सकते हैं। प्रो. मारॉन्गो के अनुसार "निःशस्त्रीकरण से आशय शस्त्रों की रीढ़ को समाप्त करने के लिए कुछ अथवा सभी शस्त्रों को कम या समाप्त कर देने से है।"

निःशस्त्रीकरण सामान्य (General), स्थानीय (Local), मात्रात्मक (Quantitative), गुणात्मक (Qualitative) कर्त्तव्य भी हो सकता है। सामान्य निःशस्त्रीकरण में लगभग सभी राष्ट्र भाग लेते हैं जैसे 1932 का विश्व निःशस्त्रीकरण सम्मेलन। स्थानीय निःशस्त्रीकरण में कुछ ही राष्ट्र भाग लेते हैं तथा प्रभावित होते हैं। कनाडा और अमेरिका के बीच 1817 का रसबेगोट (Rush Bagot) समझौता इसका उदाहरण है। मात्रात्मक निःशस्त्रीकरण का तात्पर्य सभी प्रकार के शस्त्रों पर नियंत्रण से है जबकि गुणात्मक निःशस्त्रीकरण के अनुसार विन्ही विशेष प्रकार के शस्त्रों को कम अथवा समाप्त करने की सिफारिश की जाती है। जब हम पूर्ण निःशस्त्रीकरण की बात करते हैं तो इसका अर्थ वर्तमान में उपलब्ध सभी प्रकार के शस्त्रों पर प्रतिबन्ध लगाने से है।

निःशस्त्रीकरण कार्यक्रम को कतिपय क्षेत्रों में "शस्त्र-नियंत्रण" (Arms Control) कार्यक्रम कहा गया है। यह माना गया है कि निःशस्त्रीकरण के अनुसार तो राष्ट्रीय के पास शस्त्र ही नहीं होने चाहिए। पर चूंकि पूर्ण निःशस्त्रीकरण कोई नहीं चाहता क्योंकि 'आंतरिक व्यवस्था, अप्रत्याशित बाह्य आक्रमण से रक्षा तथा अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों के निर्वहन के लिए कुछ हस्त्र एवं सैन्य-जल प्रपेशित है, अतः समस्या "शस्त्र-नियंत्रण" (Arms Control) की है, पूर्ण निःशस्त्रीकरण की नहीं। मूल बात यह है कि विश्व पूर्ण निःशस्त्रीकरण नहीं बल्कि शस्त्रों पर नियंत्रण चाहता है ताकि राष्ट्रीय युद्धों की आशंका नहीं रहे। शस्त्र-नियंत्रण के अन्तर्गत उपलब्ध विभिन्न प्रकार के शस्त्रों पर नियंत्रण के अलावा भविष्य में बनने वाले शस्त्रों पर नियंत्रण भी शामिल है। शस्त्र-नियंत्रण का प्रयास शस्त्रों की होड़ को रोकना है। इसी प्रकार निःशस्त्रीकरण और शस्त्र-नियंत्रण एक दूसरे के पूरक हैं। पन्ध्र सदस्यों में दोनों का आशय उस "स्थिति" से है जहां भविष्य में अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध युद्ध के वनिष्ठ शान्ति पर आधारित होंगे। व्यावहारिक रूप में हमें विभिन्न देशों को शस्त्रों की दृष्टि से उस सीमा तक निरस्त्र कर देना है जिससे युद्धों और महायुद्धों की समाधानार्थ समाप्त अथवा लगभग समाप्त हो जाय। वेस्ले पोस्वर (Wesley W. Posvar) ने अपने लेख "The New Meaning of Arms Control" में लिखा है कि

“निःशस्त्रीकरण का अभिप्राय सेनाओं और शस्त्रों (Military forces and weapons) को घटा देना या समाप्त कर देना (Reduction or elimination) है जबकि शस्त्र-नियन्त्रण में वे सभी उपाय (Measures) सम्मिलित हैं जिनका उद्देश्य युद्ध के सम्भावित और विनाशकारी परिणामों (The likelihood and destructive consequences) को कम करना (विशेषकर आणविक युद्ध के परिणामों को) है। इसमें सेनाओं तथा शस्त्रों का घटाने या न घटाने का विशेष महत्व नहीं है।”¹

निःशस्त्रीकरण क्यों ?

(Why Disarmament?)

निःशस्त्रीकरण की आवश्यकता और महत्ता अनेक कारणों और दृष्टियों में व्यक्त की गई है—

शांति की स्थापना के लिए

अपने सामान्य और मारक रूप में निःशस्त्रीकरण की धारणा में विश्वशांति और सुरक्षा की सम्भावनाएँ निहित हैं। निःशस्त्रीकरण इस सद्बिचार पर आधारित है कि शस्त्रीकरण से विनाश की सीमा का विस्तार होता है तथा युद्ध की सम्भावनाएं बढ़ती हैं। एक उस विश्व में जहां हथियारों की दौड़ मगी हो, स्थायी शांति की प्राप्ति नहीं की जा सकती। इनसे बलाढे के शब्दों में “शस्त्र-सज्जा राजमर्मों को युद्ध लड़ने के लिए साधायित्व कर देता है।”² शस्त्रास्त्र एक राष्ट्र की विदेश नीति को सैनिक दृष्टिकोण प्रदान करते हैं जिससे युद्ध और संघर्ष की सम्भावनाएं सदा जीवित, जागृत और प्रबल रहती हैं। श्री कोहन के अनुसार “निःशस्त्रीकरण द्वारा राष्ट्रों के बीच भय और मतभेद को कम करके शांतिपूर्ण समझौतों की प्रक्रिया को सुविधाजनक तथा शक्तिशाली बनाया जा सकता है।” यदि शस्त्रीकरण की प्रची दौड़ समाप्त हो जाय तो अन्तर्राष्ट्रीय तनाव, भय और असुरक्षा की भावना शनैः-शनैः मिट जायेगी; राष्ट्रों के मन के मूल धुलने लगेंगे और सब ऐसी मन स्थिति का निर्माण हो सकेगा जिससे राष्ट्रों में आपसी विश्वास बनयेगा।

पर यह विचार कि शस्त्रीकरण के कारण ही युद्ध होते हैं, बहुत कुछ एक पक्षीय है। श्री हेडलेयुम के इस तर्क में पर्याप्त बल है कि अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिद्वन्द्विता और तनावपूर्ण स्थितियां ही युद्ध के वास्तविक कारण हैं क्योंकि इससे ही शस्त्रास्त्रों की भीषण प्रतियोगी शुरू होती है जिसका अन्तिम परिणाम युद्ध और विनाश होता है।³ प्रो० ड्यू मेन के अनुसार भी संघर्ष की भावना ही शस्त्रीकरण की होड़ को जन्म देती है तथा युद्ध की सम्भावना से शस्त्र निकलते हैं। यह मानना कि शस्त्रों के कारण युद्ध

1. William C. Olson & Fred A. Soudermann : The Theory and Practice of International Relations, p. 407.

2. Ints L. Claude : *Op. cit.*, p. 298.

3. Hedley Bull : The control of the Arms Race, pp 7-8.

होते हैं, गाड़ी की घोंड़े के आगे खड़ा करना है।¹ कुछ विद्वानों का यह मत है कि शस्त्रीकरण की प्रतिस्पर्धा के फलस्वरूप अनिवार्यतः युद्ध नहीं होते। माथ ही यह भी आवश्यक नहीं है कि निःशस्त्रीकरण के अवश्यम्भावी रूप से शांति और सुरक्षा की स्थापना हो सकेगी। निःशस्त्रीकरण अन्तर्राष्ट्रीय तनावों तथा मध्यों और राष्ट्रों के पारस्परिक अविश्वास को समाप्त करने की एकमात्र रामबाण औपधि नहीं है। मूल समस्या तो अन्तर्राष्ट्रीय सद्भावना की है। जब तक राष्ट्रों में परस्पर उदार दृष्टिकोण और सहृदयता का विकास नहीं होगा तब तक शस्त्रास्त्रों के निर्माण पर प्रकुश नहीं खग सकेगा और सुरक्षा तथा निःशस्त्रीकरण की सभी आवाजें नक्कारखाने में तूनी की आवाज की तरह चुप हो जायेंगी।

विन्सी राइट जैसे विख्यात राजनीतिक दार्शनिक ने तो एकदम विपरीत विचार प्रकट किया है। उनका मत है कि निःशस्त्रीकरण को हम शांति तथा सुरक्षा की समस्या का समाधान नहीं मान सकते। निःशस्त्रीकरण से तो युद्ध की बारम्बारता (Frequency) बढ़ जाती है। शस्त्रास्त्रों के अभाव में राज्य दूसरे राज्यों के आक्रमण कायों और इरादों का मुकाबला नहीं कर पाते। प्रथम और द्वितीय महायुद्ध मुख्यतः इसीलिए हुए थे कि बड़े राष्ट्रों ने शस्त्रीकरण की प्रतिस्पर्धा से बचने का प्रयास किया था।²

निःशस्त्रीकरण के सम्बन्ध में उपर्युक्त विरोधी विचारों से स्पष्ट है कि यह विषय कितना जटिल और विवादास्पद है। हमें यह स्वीकार करना होगा कि निःशस्त्रीकरण भयवा शस्त्रीकरण की ही हम युद्धों और सशस्त्रों का एकमात्र कारण भयवा परिणाम नहीं मान सकते। इनका सम्बन्ध अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिक स्थिति के विभिन्न पहलुओं से है तथापि सैद्धान्तिक रूप से इस बात से इनकार करना कठिन है कि निःशस्त्रीकरण समय की मांग है और इनके द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग तथा विश्वास के नये द्वार खोले जा सकते हैं। एक सफल निःशस्त्रीकरण व्यवस्था के लिए सर्वाधिक आवश्यकता इस बात की है कि जनता के व्यवहार में शांति के प्रति चेतनात्मक दृष्टिकोण विकसित हो।

धार्मिक कल्याण और पुनर्निर्माण के विस्तार के लिए

निःशस्त्रीकरण के पक्ष में यह आर्थिक तर्क प्रस्तुत किया जाता है कि शस्त्रास्त्रों पर नियन्त्रण से विपुल धनराशि की बचत होगी जिसे आर्थिक कल्याण एवं पुनर्निर्माण के ऐसे कार्यों में व्यय किया जा सकेगा और सत्तार की धार्मिक विपन्नता कम हो सकेगी। “रक्षा की दौड़” के स्थान पर “शांति के लिए दौड़” शुरू होने पर मानव समाज की समृद्धि का मार्ग अधिक प्रजस्त तथा विश्व के औद्योगीकरण और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के नये युग का सूत्रपात होगा। सन् 1951 में तत्कालीन महामन्त्रि श्री ट्रिम्बेरी ने बतलाया था कि संयुक्त राष्ट्रसंघ के 60 सदस्य राष्ट्र शस्त्रास्त्रों के

1. F. L. Shuman : International Politics, p. 251.

2. Quincy Wright : A Study of War, p. 811.

निर्माण पर प्रति सप्ताह लगभग दो धरत डालर खर्च कर रहे थे जबकि मधुक्ता राष्ट्रसंघ का वार्षिक बजट केवल 5 करोड़ डालर था। मई 1964 में लगभग 120 धरत डालर वॉल्टेज तैयारियों पर व्यय किये जा रहे थे जो विश्व में व्यय किये जाने वाले सम्पूर्ण धन का लगभग आधा था। जरा बल्लना कीजिए कि यदि इस विपुल धनराशि का मधुपयोग विश्व की पीढ़ी और अभावग्रस्त जनता के लिए किया जाय तो मानवता का कितना भला होगा।

निश्त्रीकरण के पक्ष में दिये गए उपयुक्त आर्थिक तर्कों की कतिपय क्षेत्रों में चुनौती दी गई है। यह कहा जाता है कि निश्त्रीकरण के फलस्वरूप मन्दी (Depression) का दौर शुरू होगा जिसके भीषण परिणाम लोगों को भुगतने पड़ेंगे। इसके अनिश्चित वैज्ञानिक और तकनीकी विकास में भी बाधा पड़ेंगी। इस प्रकार की घातकाए अधिक बल नहीं रखती। निश्त्रीकरण के फलस्वरूप जो रचनात्मक वातावरण पनपेगा, उसमें वैज्ञानिक और तकनीकी विकास की दमटान् अवरोध नहीं होगी, उल्टे आर्थिक समृद्धि के इतने विमान खोल उन्मुक्त हो जाएंगे जिनकी मात्र हम कल्पना भी नहीं करते। हाँ, यह सावधानी अवश्य रखनी होगी कि शस्त्रास्त्रों पर की गई कटौती से शांति साधनों से बाधित और स्वस्थ दिशा में ही व्यय किया जाय। एक बड़ा समस्या "शस्त्रीकृत अर्थ-व्यवस्था (Armament economy) को निश्त्रीकृत अर्थ-व्यवस्था में (Disarmament economy) में परिवर्तित करने की होगी।"²

समस्याओं का तत्पूरण समाधान के लिए

निश्त्रीकरण अथवा शस्त्री पर नियन्त्रण से विश्व राज्य के निर्माण की सम्भावना बढ़ेगी, महायुद्ध का सम्भावित खतरा टल जायगा तथा राष्ट्रों के पारम्परिक भगड़े आपसी बातचीत द्वारा सुलझाने का मार्ग प्रशस्त हो जायगा। काश्मीर, विजयनाम, जर्मनी के एकीकरण, भारत-चीन सीमा विवाद आदि कोई भी समस्या ऐसी नहीं रह जायगी जिसके समाधान के लिए शस्त्रास्त्रों का मार्ग गुला रह। निश्त्रीकरण की व्यवस्था के फलस्वरूप घोर-युद्ध का खतरा कम हो जायगा, मानव व वादक छूट जायेंगे और राष्ट्रों के भगड़े बड़ी सीमा तक शान्तिपूर्ण सम्मेलनों में तय होने लगेंगे।

नैतिक वातावरण की सृष्टि के लिए

निश्त्रीकरण को नैतिक दृष्टि से भी आवश्यक दृष्टाया जाना है। जब समाज में व्यक्ति की हत्या अपराध है तो युद्ध के सामूहिक हत्यावाण्ड को नैतिक किस रूप में माना जा सकता है। भारतीय राजनीतिज्ञ राजगोपालाचारी के शब्दों में "किसी राष्ट्र को कोई अधिकार नहीं होता कि वह अपनी सुरक्षा के लिए अन्य राष्ट्रों की वर्तमान और भावी पीढ़ियों के स्वास्थ्य तथा जीवन को रेडियो सक्रिय

पूरा तथा सामरिक तैयारी द्वारा अनेक खतरों में डाले।" कुछ विद्वानों का तर्क है कि इकतर्फा निःशस्त्रीकरण (Unilateral disarmament) भाग्यमय के विरुद्ध गारण्टी है तथा इकतर्फा निःशस्त्रीकरण की घोषणा करने वाले राज्य कभी पराजित नहीं हो सकते।

सैद्धान्तिक रूप से नैतिक आधार पर निःशस्त्रीकरण की अवगत ठीक है लेकिन यथार्थवादी राष्ट्रीय राजनीति में यह विषय बल नहीं रखती। उदाहरण के लिए भारत जैसे शान्तिप्रिय राष्ट्र के प्रति चीन और पाकिस्तान का जो खयाल है उसे देखते हुए इकतर्फा निःशस्त्रीकरण का कोई भी पय उठाना देश के लिए आत्मघातक होगा। आज के मेकिपावलीय राजनीति के युग में सभी राष्ट्रों द्वारा निःशस्त्रीकरण की दिशा में आगे बढ़ना स्वीकार्य हो सकता है, एक या दो राष्ट्रों द्वारा इकतर्फा निःशस्त्रीकरण तो उनके लिए आत्मघाती ही होगा।

प्राणशिक सङ्कट से बचने के लिए

यह कहा जाता है कि आज के युग में आणविक युद्ध एवं विनाश से बचने का एकमात्र मार्ग निःशस्त्रीकरण अथवा शस्त्रों पर प्रभावनाली नियन्त्रण ही है। खतरनाक शस्त्रों पर रोक लगाने तथा उन्हें सीमित कर देने से भाग्यमय यदि रोकें नहीं भी गए तो भी उनको कम, मर्यादित और अपेक्षाकृत बहुत थोड़ा विध्वंसक बनाया जा सकेगा। निःशस्त्रीकरण के कल्पस्थ प्रथम तो कोई भी राष्ट्र तुरन्त एवं व्यवस्थित रूप से युद्ध छेड़ने में असमर्थ बन जायगा और दूसरे, राष्ट्रों के मध्य द्वेषपूर्ण सम्बन्ध घटकर, राष्ट्रीय हितों के पारस्परिक समायोजन के अनुकूल जातावरण बन जायगा। हथियारों के उत्पादन और फैलाव पर प्रभावकारी रोक लगाने से शक्ति का भूला कोई भी राष्ट्र खतरनाक शस्त्रों का प्रयोग करके, प्रधानतः ही सम्पत्ता और सङ्गति को घूम में मिलाने से रूका रहेगा। नाभिकीय तथा आणविक शस्त्रास्त्र ही आज राष्ट्रों के मनों को आतंकित किये हुए हैं। अतः उपलब्ध नाभिकीय तथा आणविक हथियारों को नष्ट करने तथा भविष्य में इनके निर्माण पर प्रतिबन्ध लगाने से आत्मघाती महायुद्ध की संभावना बहुत कुछ निमित्त की जा सकेगी।

दूसरी ओर यह तर्क भी दिया जाता है कि आज महाशक्तियों की नाभिकीय एवं आणविक शक्ति ने आतंक का जो सन्तुलन बना रखा है उसी से विश्व में शान्ति स्थापित है, अन्यथा कभी का तृतीय महायुद्ध छिड़ गया होता। इस तर्क में वजन है क्योंकि यह स्वीकार करना होगा कि युद्ध की निरंतर संभावनाओं और आतंकियों से बचने का रास्ता निःशस्त्रीकरण और शस्त्र-नियन्त्रण का है, शस्त्रीकरण या नहीं।

निष्कर्ष रूप में यह कहना होगा कि प्राथमिक परिस्थितियों में विश्व के राष्ट्रों के लिए एक मध्यवर्ती मार्ग अपनाना अधिक उपयोगी तथा व्यावहारिक होगा। यदि पूर्ण निःशस्त्रीकरण किया गया तो उसे लागू करना कठिन होगा क्योंकि कोई

भी देश चोरी-छिपे अपनी शस्त्र-क्षमता को धावश्यकता से अधिक बनाये रख सकेगा और इस प्रकार वे देश नुस्खान में रहेंगे जिन्होंने ईमानदारी के साथ सभी शस्त्रों को नष्ट कर दिया है। अतः उपयोगी यही होगा कि सीमित निःशस्त्रीकरण किया जाय ताकि एक देश यदि निश्चित सीमा से कुछ हथियार दिये रखे तो भी कोई विशेष परेशानी पैदा नहीं हो सके। जीवन और मरण तो प्रकृति का नियम है। युद्ध और शांति का चक्र न कभी मिटा है और न कभी संभवतः मिट ही सकेगा। अतः प्रयत्न इस दिशा में होना चाहिए कि युद्ध की विनाश शक्ति घट जाय। इस दृष्टि से नाभिकीय तथा धावलिक हथियारों के भावी निर्माण पर ईमानदारी से पूर्ण प्रतिबन्ध लगाना चाहिए और इस प्रकार के उपलब्ध हथियारों को विनष्ट कर देना चाहिए। यह कार्य जोर-जबर्दस्ती का नहीं है। यह सो स्वेच्छा का है और इसके लिए सभी राष्ट्रों को ईमानदारी के साथ परस्पर सहयोग करना चाहिए।

दो महायुद्धों के बीच निःशस्त्रीकरण के प्रयास

(Disarmament Efforts between the two World Wars)

मार्गन्थो ने ठीक ही लिखा है कि "निःशस्त्रीकरण प्रयासों का इतिहास अनेक असफलताओं तथा कुछ सफलताओं की कहानी है।" विगत लगभग 150 वर्षों से निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी विभिन्न प्रयास होते रहे हैं। सन् 1817 में ब्रिटेन तथा अमेरिका के मध्य हुए रश-बगोट समझौते द्वारा अमेरिका-कनाडा को विसैम्योहित घोषित किया गया था, 1831 में फ्रांस में कई बार नैपोलियन तृतीय ने और 1870 में ब्रिटेन ने सामान्य निःशस्त्रीकरण के प्रस्ताव दूसरे देशों के सम्मुख रखे थे, लेकिन रुस के जार निकोलस द्वितीय द्वारा सन् 1899 में बुलाया गया हेग-सम्मेलन ऐसा प्रथम महत्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन था जिसमें सभी बड़ी शक्तियों सहित 28 राष्ट्रों ने भाग लिया और हथियारों में कमी करने का प्रयास किया गया। इस सम्मेलन का उद्देश्य शस्त्रों द्वारा सैनिक बजट को सीमित करना था। सभी राष्ट्रों में इस बात पर सहमति प्रकट की थी कि मानवता के नैतिक तथा मौलिक उत्थान के लिए शस्त्रों पर बढ़ते हुए व्यय को कम करना आवश्यक है। अनेक तकनीकी कठिनाइयों के कारण यह सम्मेलन सफल न हो सका और वृत्त पर इसी प्रकार का सम्मेलन हेग में सन् 1906 में बुलाया गया जिसमें 44 राष्ट्रों ने भाग लिया। यह सम्मेलन भी अपने अग्रज की भांति विशेष फलप्रद नहीं हो सका। दोनों ही हेग सम्मेलनों में निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी कोई ठोस परिणाम नहीं निकल सके तथापि युद्ध संचालन और युद्ध में बर्बरता कम करने सम्बन्धी नियमों की आधारशिला अवश्य रखी जा सकी।

प्रथम महायुद्ध के विनाश के बाद निःशस्त्रीकरण के लिए पुनः उपयुक्त बलावरण संचार द्रव्य और राष्ट्रसंघ की स्थापना से अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के क्षेत्र में एक नये युग का सूत्रपात हुआ। विश्व के राजनीतिज्ञों ने विशेषकर अमेरिकन राष्ट्रपति विल्सन ने इस तथ्य को समझा कि "राष्ट्रीय शस्त्रों को केवल आंतरिक

शान्ति तक ही सीमित कर देना चाहिए।" लगभग सभी राष्ट्रों ने इस निश्चय को प्रकट किया कि राष्ट्रसंघ का यह प्रयत्न कर्तव्य होना चाहिए कि वह विश्व-शान्ति की स्थापना के लिए शस्त्रों को सीमित करे।

उपरोक्त निश्चय के अनुसार संघ के प्रमविदा के 8वें अनुच्छेद द्वारा सदस्य राष्ट्रों ने यह माना कि "राष्ट्रीय सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए किसी भी राष्ट्र के शस्त्रास्त्रों की निम्नतम सीमा निर्धारित करना शान्ति बनाये रखने के लिए आवश्यक है।" इस स्वीकृति के अनुसार एक तरफ तो भिन्न राष्ट्रों ने नैतिक रूप में जर्मनी को यह वचन दिया कि जर्मनी का निःशस्त्रीकरण कर दिये जाने के बाद व्यापक निःशस्त्रीकरण किया जायगा, और दूसरी तरफ उन्होंने शस्त्रास्त्रों की कमी को "राष्ट्रीय सुरक्षा" में सर्वप्रमुख मान लिया। इसका अभिप्राय यही था कि भिन्न-राष्ट्र अपनी सुरक्षा का ख्याल रखते हुए अपना निःशस्त्रीकरण करेंगे। वास्तव में ये दोनों ही बातें कुछ परस्पर विरोधी थीं और इन दोनों मिद्धान्ती में सघर्ष ही निःशस्त्रीकरण की समस्या बन गया। यह समस्या जटिल से जटिलतर होती गई क्योंकि पराजित राष्ट्र भी मुक्त रूप से अपनी सैनिक शक्ति को दृढ़ देना चाहते थे।

निःशस्त्रीकरण की समस्या कितनी भी विकट रही हो किन्तु 1919 से 1939 तक इसका समाधान ढूँढ़ने के निरन्तर प्रयास राष्ट्रसंघ के बाहर किये जाते रहे।

राष्ट्रसंघ द्वारा निःशस्त्रीकरण के प्रयास

राष्ट्रसंघीय निःशस्त्रीकरण प्रयासों का प्रासंगिक रूप में विवेचन राष्ट्रसंघ सम्बन्धी एक पूर्ववर्ती अध्याय में किया जा चुका है। राष्ट्रसंघ के सविदा के निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी आठवें अनुच्छेद के पालन में निःशस्त्रीकरण की दिशा में अनेक प्रयास किये गये लेकिन सभी निष्फल सिद्ध हुए। राष्ट्रसंघ द्वारा संसार के निःशस्त्रीकरण का प्रारम्भ जर्मनी के एकपक्षीय निःशस्त्रीकरण से हुआ और जर्मनी के एवं पक्षीय पुनः शस्त्रीकरण से ही इन प्रयासों का अन्त हो गया।

जनवरी, 1920 में राष्ट्रसंघ के अन्तर्गत एक स्थायी परामर्शदाता आयोग (Permanent Advisory Commission) गठित किया गया जिसमें सैनिक विशेषज्ञ ही सदस्य थे। नवम्बर, 1920 में आयोग में 6 अतिरिक्त व्यक्ति बढ़ाकर उसे अस्थायी मिश्रित आयोग (Temporary Mixed Commission) के रूप में पुनः निर्मित किया गया। इस मिश्रित आयोग को निःशस्त्रीकरण की सन्धि का मसविदा तैयार करने का काम सौंपा गया। अनेक असफलताओं के बाद आयोग ने पारस्परिक सहायता सन्धि का प्रारूप तैयार किया जिसमें निःशस्त्रीकरण को मासूहिक सुरक्षा का मूलधार बताया गया। अस्थायी मिश्रित आयोग एवं परामर्शदात्री आयोग ने निःशस्त्रीकरण समस्या के हल के लिये चार सामान्य सिद्धान्तों का

प्रतिपादन किया जिन्हें 1922 में सघ की तीसरी असेम्बली ने स्वीकार कर लिया । वे सिद्धान्त इस प्रकार थे—

(1) निःशस्त्रीकरण की कोई भी योजना तब तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि वह व्यापक रूप से सब पर लागू न हो ।

(2) अनेक राज्य अपने शस्त्रास्त्रों में कमी करने की स्थिति में तब तक नहीं आ सकते जब तक उन्हें सुरक्षा के लिये पर्याप्त आश्वासन न मिल जाय ।

(3) ऐसे आश्वासन की व्यवस्था एक ऐसी प्रतिरक्षात्मक सन्धि द्वारा की जा सकती है जिसमें प्रत्येक राज्य एक दूसरे की सुरक्षा का आश्वासन तो दे ही लेकिन यह आश्वासन भी दे कि आक्रमण की स्थिति में प्रत्येक राज्य आक्रान्त देश की रक्षा के लिये युद्ध करेगा ।

(4) इस आश्वासन की क्रियान्विति केवल तभी सम्भव है जबकि सामान्य योजनानुसार शस्त्रास्त्रों में कमी की जा चुकी है ।

पारस्परिक सहायता-सन्धि के प्रारूप (Draft Treaty of Mutual Assistance) की असफलता के बाद मध्यस्थता (Arbitration) के उपाय से सुरक्षा की समस्या हल करने का प्रयत्न किया गया । घूमेन के शब्दों में मध्यस्थता ॥ सुरक्षा और सुरक्षा से निःशस्त्रीकरण का नया मार्ग ढूँढा न गया ।

निःशस्त्रीकरण के सामान्य उपायों के विफल होने पर दिसम्बर, 1924 के बाद से अस्थायी मिश्रित आयोग ने काम करना बन्द कर दिया । प्रबं निःशस्त्रीकरण सम्मेलन के लिए सज्जीकरण आयोग (Preparatory Commission for the Disarmament Conference) का गठन हुआ । इस आयोग की प्रथम बैठक मई, 1926 में हुई और दिसम्बर, 1930 तक यह अस्तित्व में रहा । 9 दिसम्बर, 1930 को आयोग ने निःशस्त्रीकरण की योजना का एक स्थायी प्रारूप प्रस्ताव (Dummy Draft Convention) पास करने में सफलता प्राप्त की जिसकी मुख्य व्यवस्थाएँ थी—

(1) वज्र द्वारा स्थल युद्ध की रण-सामग्री पर नियन्त्रण किया जाय ।

(2) सैनिकों की सख्या बिना किसी भेद-भाव के नियन्त्रित की जाय और प्रशिक्षित सुरक्षित सैनिकों (Trained Reserves) का विचार न किया जाय ।

(3) अनिवार्य सैनिक सेवा के वर्षों की अवधि घटायी जाय ।

(4) नौ-सैनिक जहाजों पर 1922 के वाशिंगटन सम्मेलन की तथा 1930 के लन्दन सम्मेलन की व्यवस्थाओं को लागू किया जाय ।

(5) हवाई अस्त्रों का नियन्त्रण अश्व-शक्ति (Horse-Power) के आधार पर हो ।

(6) रासायनिक एवं जीवाणु फैलाने वाले (Bacteriological) युद्धों को रोक दिया जाय ।

(7) एक स्थायी निःशस्त्रीकरण कांग्रेस की रचना की जाय जो निःशस्त्रीकरण की प्रगति के बारे में समय-समय पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करता रहे।

सज्जीकरण आयोग के इस प्रस्ताव का व्यावहारिक मूल्य बहुत कम था और फरवरी, 1932 में होने वाले निःशस्त्रीकरण सम्मेलन ने इसका कोई उपयोग भी नहीं किया। फिर भी इसमें कोई संदेह नहीं कि वह प्रस्ताव विश्व निःशस्त्रीकरण सम्मेलन का आधार-स्तम्भ बना। इसमें निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी के मूलभूत मतभेद सामने आ गये जिनका सामना सम्मेलन को करना पड़ सकता था। इस प्रस्ताव को मुख्य आधार मानकर जेनेवा में 3 फरवरी, 1932 को निःशस्त्रीकरण सम्मेलन आयोजित किया गया।

यह निःशस्त्रीकरण सम्मेलन निःशस्त्रीकरण की दिशा में राष्ट्रमध्य का एक महत्वपूर्ण प्रयास था। यह विश्व निःशस्त्रीकरण सम्मेलन 3 फरवरी, 1932 को प्रारम्भ हुआ। इसमें 61 देशों के प्रतिनिधियों ने भाग लिया। जिन दिनों सम्मेलन चल रहा था पृथ्वी के दूसरे भाग में सघाई पर जापान द्वारा बमबारी की जा रही थी। सम्मेलन में बाद-विवाद का विषय मारी परिधम के बाद तय किया गया था। विचार-विमर्श के दौरान घनेक नये मुद्दा प्रस्तुत किये गये। लोग के अधीन एक पुलिस शक्ति की रचना की सिफारिश की गई जिसका कि बम-बर्षणों पर एकाधिकार हो। आक्रामक को बढोढ़ता से दण्ड देना एवं पच-कर्मने (Arbitration) को आवश्यक बनाने की बात कही गई। किसी अनुसुल के अन्तर्राष्ट्रीय भण्डे पर अग्निम हथ में कातूनी निर्णय देने पर जोर दिया गया। पाल का कहना था कि आक्रमणकारी हथियारों को राष्ट्रमध्य के अधीन कर देना चाहिए। किन्तु आक्रमणकारी हथियार (Offensive Weapons) क्या है इसके ऊपर उन लोगों में मतभेद बना रहा। इसी प्रकार जब सौपी पर विचार किया गया तो लोगों ने स्वीकार किया कि इतना रक्षा एवं आक्रमण दोनों के लिए उपयोग किया जा सकता था। किन्तु जिसमें इनका उपयोग किया जायगा यह उनकी प्रभावशीलता (Effectiveness) पर निर्भर करता था।

अस्त्र-शस्त्र एवं मानव शक्ति के कितने भी रूपों पर विवाद हुआ उनमें सबसे अधिक सहमति सामायनिक एवं वातस्पनिक हथियारों की आक्रमणकारी प्रकृति पर हो रही। यह सम्मेलन अधिक सफलता प्राप्त न कर सका, इसका एक कारण तो यह था कि पश्चिमी देशों को सोवियत रुम को मानी विदेश नीति के बारे में डर था। दूसरे फ्रांस व जर्मनी किसी भी बात पर एकमत नहीं हो सके थे। जर्मनी बारमा की सन्धि के प्रतिवन्गी को मानने को तैयार न था और इधर फ्रांस उसे किसी भी कीमत पर बराबर का स्तर न देने को कमार कसे बैठा था। साथ ही जर्मनी भी बराबर के स्तर से कम कुछ भी लेने को तैयार नहीं था। दिसम्बर, 1932 में फ्रांस ने जर्मनी को इस शर्त पर बराबर का स्तर देना स्वीकार कर लिया कि उसे सामूहिक सुरक्षा-पत्र द्वारा रक्षा का आश्वासन दिया जाये। मार्च 1933 में रेम्से मैकडोनाल्ड (Ramsay Macdonald) द्वारा एक नयी योजना प्रस्तुत की गई। किन्तु जर्मनी ने

हिटलर द्वारा शासन सत्ता सभालने के बाद यह योजना कारगर न हो सकी। 14 अक्टूबर, 1933 को जर्मनी ने सम्मेलन छोड़ने की घोषणा कर दी। उसके एक सप्ताह बाद ही उसने राष्ट्रसंघ को भी छोड़ दिया। 16 मार्च, 1935 को जर्मनी ने वारंसा की सन्धि के निःशस्त्रीकरण से सम्बन्धित उपबन्धों को छुटे रूप से अप्रभावकारी घोषित कर दिया। इस घोषणा के साथ ही युद्ध के नवीन दृश्यो का प्रदर्शन करने के लिए रगमञ्च का पर्दा उठा। यूमा का यह विचार सत्य ही है कि असफल निःशस्त्रीकरण सम्मेलन से तो कोई सम्मेलन न होना ही अच्छा है क्योंकि इसकी सफलता से मनमुटाव और मलतफहमी बढ़ती है।

राष्ट्रसंघ के बाहर निःशस्त्रीकरण के प्रयास

राष्ट्रसंघ के बाहर भी निःशस्त्रीकरण के लिए अनेक प्रयत्न किए गये। यहा भी अनेक प्रयत्न की ही भांति महाशक्तियो में विभिन्न मतभेद अपना प्रभाव जमाये रहे। राष्ट्रसंघ के बाहर निःशस्त्रीकरण के लिए मुख्य प्रयास निम्नलिखित हुए—

- (1) वाशिंगटन सम्मेलन (Washington Conference), 1921-22.
- (2) जेनेवा नौ-सैनिक सम्मेलन (Geneva Naval Conference), 1927.
- (3) लन्दन नौ-सैनिक सम्मेलन (London Naval Conference), 1930.
- (4) द्वितीय लन्दन नौ-सैनिक सम्मेलन (London Naval Conference), 1935

वाशिंगटन सम्मेलन (1921-22)—राष्ट्रसंघ ने जिस समय अपना निःशस्त्रीकरण कार्य प्रारम्भ किया, उस समय वाशिंगटन में राष्ट्रसंघ से सर्वथा पृथक् एक नौ-सेना निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी सम्मेलन नवम्बर, 1921 में आयोजित किया गया। इसमें 9 राष्ट्रों ने भाग लिया। जिनके सुदूरपूर्व में हित निहित थे। इसकी अध्यक्षता राज्य सचिव ह्यूजेस (Hughes) द्वारा की गई थी। ह्यूजेस ने अपने उद्घाटन भाषण में जल-सेना की शक्ति को सीमित रखने के लिए एक सूत्र (Formula) रखा जिसके अनुसार अमेरिका, ब्रिटेन, जापान, फ्रांस व इटली के क्रमशः 5 : 5 : 3 : 1 : 67 के अनुपात के रख दिया जाना था। किन्तु यह अनुपात केवल लड़ाई के जहाजों तथा लड़ाई के क्रूरसों पर ही लागू होता था। हवाई जहाजों को लाने वाले पोतों (Aircrafts-Carrier Tonnage) को किसी अन्य आधार पर सीमित करते हुए इनकी मात्रा को 35000 टन अमेरिका एवं ब्रिटेन के लिए 81,000 जापान के लिए तथा 60,000 फ्रांस के लिए तथा इतना ही इटली के लिए निश्चित किया गया। इसके अतिरिक्त दस वर्षों तक कोई बड़ा जहाज (Capital ship) नहीं बनाया जा सकता था, केवल मरम्मत की जा सकती थी। वाशिंगटन सम्मेलन के अनुच्छेद XIX के अनुसार अमेरिका, ब्रिटेन व जापान इस बात पर सहमत

हो गये कि कुछ प्रपवादों के प्रतिरिक्त प्रचलित महासागर में जो यथास्थिति (Status-quo) थी उसे ज्यों का त्यों बनाये रखा जाय। वाकिंगटन सन्धि के रूप एवं व्यवहार पर विचार करने के बाद यह कहा जाना है कि यह एक प्राशिक सफलता रही थी। इसने नि शस्त्रीकरण के स्थान पर स्थायित्व की स्थापना की तथा शस्त्रों की दौड़ को रोकने में कुछ कार्य किया किन्तु यह इस दौड़ को न तो समाप्त ही कर सकी और न ही इसने दौड़ को पीछे की ओर ही ठकेला। कूजर पनडुब्बी तथा विध्वंसकों (Destroyers) की सीमित करने की समस्या पर यह पूरी तरह से असफल रही। इस सन्धि द्वारा जल-सेना के बजट में थोड़ी कमी की गई किन्तु बाद में जल-सेना शक्ति की प्रतिद्वन्द्विता उन विषयों पर केन्द्रित हो गई जिनमें कि सन्धि द्वारा प्रभावित नहीं किया गया था।

जेनेवा की सम्मेलिता, 1927—नौ-शस्त्रों पर भी सीमा लगाने के लिए 1927 में जेनेवा जल-सेना सम्मेलन बुलाया गया। फ्रांस तथा ब्रिटनी ने इस सम्मेलन में यह कह कर उपस्थित होना अस्वीकार कर दिया कि जल-सेना तो एक भाग मात्र है, इस पर सम्पूर्ण अस्त्र-समस्या को इकाई के रूप में विचार करना चाहिए। ब्रिटेन, जापान व अमेरिका ने इसमें भाग लिया। कूजर्व के बारे में अमेरिका व ब्रिटेन के बीच कोई समझौता नहीं हो पाया और यह सम्मेलन असफल हो गया।

सन्धन नौ सैनिक सम्मेलिता—इस समस्या पर पुनर्विचार के लिए 1930 में लन्दन में जल-सेना सम्मेलन बुलाया गया। इस सम्मेलन में अमेरिका व ब्रिटेन युद्ध-पोतों, विध्वंसकों एवं पनडुब्बियों की अधिक से अधिक संख्या के बारे में एकमत हो गये। किन्तु प्रागामी पांच वर्षों तक ये दोनों ही देश अपनी जल-सेना को स्वीकृत सीमा तक रखने में असमर्थ रहे और 1935 में दूसरा लन्दन सम्मेलन बुलाया गया।

द्वितीय लन्दन नौ सम्मेलिता—द्वितीय लन्दन सम्मेलन के समय तक जापान 1922 की सन्धि तोड़ने की घोषणा कर चुका था और ब्रिटेन ने नाज़ी जर्मनी के साथ जल-सेना के सम्बन्ध में एक सन्धि कर ली थी। इस सम्मेलन में जापान की उस मांग पर विचार किया गया जिसमें उसने जल-सेना के सभी प्रकार के शस्त्रों में बराबरी के स्तर की मांग की थी। अपनी मांग के अस्वीकृत हो जाने पर जापान ने सम्मेलन को धोड़ दिया। यह सम्मेलन प्रथम सम्मेलन की भांति स्थायित्व बनाये रखने में भी सफलता प्राप्त न कर सका। 1937 में जर्मनी व रूस ने स्वीकृत सीमा पार कर दी और 1938 में एक प्रफवाह के आधार पर मन्त्रि के तीन भूत हस्ताक्षर-कर्ताओं ने जहाज़ जहाजों की सीमा 40000 टन कर दी और इस प्रकार जल-सेना नि.शस्त्रीकरण का घन्ट कर दिया गया।

निष्कर्षतः 1919 से 1935 के मध्य निशस्त्रीकरण की समस्या को हल करने के लिए राष्ट्रसंघ के अन्तर्गत और इसके बाहर जो भी प्रयत्न किये गये, वे असफल रहे और प्रत्तलोगत्वा सत्ता की दूसरा महायुद्ध लड़ना पड़ा। जूमा के शब्दों में निशस्त्रीकरण केवल एक माद रह गया। वारसा के बाद दो दशदियों में

परम्परागत निःशस्त्रीकरण सम्मेलन के ड्राफ्ट पर दूहे अक्षरों में अंकित 'अमरचरित्र' के अक्षर पश्चिमी समार के आगामी दिनांक के अक्षर हो गये।

निःशस्त्रीकरण के प्रयासों की विफलता के कारण

प्रथम महासुद के बाद निःशस्त्रीकरण के प्रयास मुख्यतः निम्नलिखित कारणों से अमरचरित्र हुए—

(1) समार के विभिन्न राष्ट्रों की साम्यविषय शान्ति में कोई आपत्ता न थी। हर राष्ट्र अपने सम्पत्तियों के उत्पादन को "राष्ट्रीय सुरक्षा" का वाता पहनाता था और अब दूसरा राष्ट्र शस्त्रों की वृद्धि करना तो उसे बृद्ध निर्भर कहता था।

(2) विभिन्न राष्ट्रों के दृष्टिकोणों में उच्च मतभेद थे। उदाहरणार्थ, प्रायः निःशस्त्रीकरण से पहले सुरक्षा की व्याख्या आक्रमक मानता था और राष्ट्रसम की अक्षयता में शान्ति एवं सुरक्षा के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सेवा का पक्षपाती था। इसके विपरीत ब्रिटिश राष्ट्र का कहना था कि शस्त्रास्त्रों की उपस्थिति में सुरक्षा का वातावरण बनी सम्भव नहीं हो सकता, अतः पहले निःशस्त्रीकरण की समस्या का समाधान होना चाहिए और तब सुरक्षा का प्रश्न उत्पन्न चाहिए।

(3) महासम्मेलनों ने निःशस्त्रीकरण के निदान में अविश्वस और पक्षपातपूर्ण व्यवहार का नाम प्रदर्शन किया। उदाहरणार्थ प्रथम महासुद के विवेकाधीन ने शस्त्रों का निःशस्त्रीकरण को अनिवार्य कर दिया, किन्तु बचनबद्ध होने पर भी वे अपने निःशस्त्रीकरण को अनिवार्य टाटते रहे। अब उन्हें स्वयं को निःशस्त्रीकरण में अविश्वस का जो हित वे उसे महत्व की कैम बना सकते थे।

(4) शस्त्रास्त्रों का निर्माण करने वाली कम्पनियों ने निःशस्त्रीकरण सम्मेलनों की विफलता को गुनागुना प्रमाण किया।

(5) शस्त्रीकरण की अर्थात् व्याख्या और स्वयं निर्धारण के बारे में विभिन्न राष्ट्रों में मतभेद नहीं था। राष्ट्रों में इस प्रश्न पर शस्त्री मतभेद था कि रक्षात्मक अथवा आक्रमकवादी शस्त्रों के बीच क्या विभेद है।

(6) विभिन्न राष्ट्रों की कुछ सम्बन्धी मनोवृत्ति में शौचिक मतभेद था। कुछ राष्ट्र बृद्ध का महत्व देने को उत्सुक थे तो कुछ राष्ट्र के रक्षात्मक। कुछ लोग ऐसे भी थे जो अपना हित के लिए अपने देश के नागरिकों का ध्यान विदेश नीति में ही उपलब्धता चाहते थे ताकि उन्हें अपने देश की आन्तरिक बन्धु स्थिति का पता न लग सके। ऐसे नेताओं का उर्ध्व था की अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का समाधान शान्तिमय तरीकों से करने को बात सोचना निगे बेवकूफी है। पर्याप्त उद्योग और शक्ति शस्त्री के नेता कुछ को मानव शक्ति के लिए न केवल आक्रमक प्रतिक्रिया रोडदुर्ग मानते हुए उसे शौर्य, साहस, दीक्षा, त्याग और दक्षिण आदि श्रेष्ठ गुणों को निश्चित करने वाला समझते थे।

(7) उद्योगों की सुरक्षा का प्रश्न निःशस्त्रीकरण-प्रयासों के मार्ग में बाधा रहा।

(8) निःशस्त्रीकरण-प्रयासों एवं सम्मेलनों की शीत का आठवां प्रमुख कारण यह था कि समस्या को सुलझाने का प्रयत्न मौलिक रूप से नहीं, बल्कि ऊपरी तौर से तथा प्राविधिक रूप से किया गया था।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के बाद निःशस्त्रीकरण के प्रयास (Disarmament Attempts after U. N. O.)

द्वितीय महायुद्ध के बाद संयुक्त राष्ट्रसंघ का जन्म हुआ जो विश्व में शान्ति और राष्ट्रीय के बीच सहयोग की भावना का विकास करने में सफल हो गया। दो महायुद्धों के बाद मानवता इतनी चरत हो चुकी थी कि महायुद्ध की पुनरावृत्ति करके अपना अस्तित्व खोने को वह तैयार न थी। फलतः निःशस्त्रीकरण की समस्या एक बार फिर गम्भीर विचार का विषय बन गई। इस बार अणु शक्ति के आविष्कार ने इस समस्या को अधिक जटिल किन्तु महत्वपूर्ण रूप प्रदान कर दिया। दुर्भाग्यवश समय बीतने के साथ-साथ निःशस्त्रीकरण की समस्या अधिकाधिक जटिल होती गई और आज तो यह जटिलतम रूप लिये है। यह दुर्भाग्य की बात है कि जब तक जो भी प्रयास इस समस्या को सुलझाने के लिये किये गये हैं वे अधिकांश असफलता का इतिहास दोहराते हैं। यदि कुछ सफलता मिली भी है तो उसे नगण्य ही कहना चाहिए।

द्वितीय महायुद्ध के बाद निःशस्त्रीकरण के सम्बन्ध में जो वार्ताएँ सम्पन्न हुईं उनके इतिहास से हम मोटे रूप में दो भागों में विभाजित कर सकते हैं—प्रथम भाग के अन्तर्गत उस समय तक की वार्ताएँ सम्मिलित हैं जब केवल अमेरिका ही अणु-बम का स्वामी था, द्वितीय भाग का आरम्भ तब से माना जा सकता है जब सोवियत संघ ने भी अणु-बम का निर्माण कर लिया। निःशस्त्रीकरण के सम्बन्ध में पूँजीवादी और साम्यवादी दोनों ही सेमों में विरोधी दृष्टिकोण मिलता है और इस दिशा में किये जाने वाले प्रयासों का क्षेत्र संयुक्त राष्ट्रसंघ भी है तथा निजी वार्ताएँ भी। द्वितीय महायुद्ध के बाद निःशस्त्रीकरण की दिशा में जो भी प्रयास किये गये हैं उन्हें निम्नलिखित शीर्षकों में प्रकट करना उपयुक्त होगा—

① संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में निःशस्त्रीकरण की व्यवस्था—अणु राष्ट्रसंघ के अन्तर्गत निःशस्त्रीकरण के प्रयास-असफल रहे थे, किन्तु विश्व के राजनीतिज्ञों ने निःशस्त्रीकरण की आशा न त्यागते हुए संयुक्त राष्ट्र द्वारा निःशस्त्रीकरण के प्रयास जारी रखे। संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी व्यवस्थाएँ की गई हैं जो आज भी यथापूर्व प्रभाव में हैं। संघ का चार्टर निःशस्त्रीकरण को महासभा और सुरक्षा परिषद दोनों ही की कर्तव्य-सूची में सम्मिलित करता है। अनुच्छेद 11 में कहा गया है—“महासभा अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने में सहयोग के सामान्य सिद्धान्तों पर विचार कर सकती है, इनमें निःशस्त्रीकरण और अस्त्र-नियन्त्रण के सिद्धान्त भी शामिल होंगे—” अनुच्छेद 26 में उल्लिखित है—“अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा को ऐसे ढंग से स्थापना करने और ऐसे ढंग से उसे बनाये रखने के लिए कि जिसमें सशस्त्र की जन-शक्ति और आर्थिक साधनों की कम

। हम माना जस्यों पर लखें हो, मुद्रा परिपद पर यह भार होगा कि वह अनुच्छेद 17 में बताई सैनिक हमला समिति की महायज्ञ से ऐसी योजनाओं को समुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों के सामने रखे, जिनमें अस्त्र-निग्रहण को एक पद्धति स्थापित हो सके ।”

आगे चल कर चार्टर का अनुच्छेद 47 इस बात की व्यवस्था करता है कि अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा की स्थापना और अस्त्र-निग्रहण के लिए सुरक्षा परिपद जना-सदस्य समिति को महायज्ञ में ऐसी सेनाओं बनाने के लिए उत्तरदायी होगी, जिनमें सवार के अनुष्ठानों के धार्मिक मान्यों का उपयोग अस्त्रीकरण के लिए कम से कम हो । ये योजनाएँ समुक्त राष्ट्र संघ के सदस्यों के सामने पैग की जावेंगी जिनमें के वे जस्यों के नियम को समुचित व्यवस्था स्थापित कर सकें ।

समुक्त राष्ट्रसंघ ने प्रारम्भ से ही नि.अस्त्रीकरण की समस्या पर ध्यान देना शुरू कर दिया । 24 जनवरी, 1946 को संघ द्वारा परमाणु शक्ति आयोग (Atomic Energy Commission) की स्थापना की गई जिसका प्रधान उद्देश्य था—

“एक ऐसी योजना का निर्माण जिसके अन्तर्गत राष्ट्र परमाणु शक्ति के प्रसारण को अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण के अन्तर्गत रखने को तैयार हो जाय, ताकि केवल शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए इससे उपयोग की निरिक्त व्यवस्था की जा सके और गणितिक तथा सांख्यिक विभाग के अन्य सभी जस्यों का गुरु निवेष्ट किया जा सके ।”

संघ सचिव आयोग कार्य करता रहा, किन्तु इसे वांछित सफलता प्राप्त नहीं हुई । 14 दिसम्बर, 1946 की महायज्ञ में सर्वसम्मति से एक प्रस्ताव पारित किया जिसमें आणुशक्ति आयोग के कार्य को बढ़ाने तथा सुरक्षा परिपद की शक्तों को सीमित एवं मर्यादित करने की सिफारिश की गयी । दूसरे शर्तों में इस प्रस्ताव का भाव था कि आणुशक्ति आयोग अपने कार्य में तीव्रता लाये तथा सुरक्षा परिपद की शक्तों के अन्तर्गत और उनका नियमन करने की व्यावहारिक योजनाएँ बनाये । इस प्रस्ताव के पारित होने के लगभग तीन मास बाद सुरक्षा परिपद ने परम्परागत हथियारों के आयोग (The Commission for Conventional Armaments) की रचना की । इस आयोग में सुरक्षा परिपद के सभी सदस्य थे । इस आयोग का कार्य केवल परम्परागत अस्त्रों को सीमित एवं नियमित करने के अन्तर्गत रखना ही था, सगु अस्त्रों एवं विनाश के व्यापक साधनों से इसका सम्बन्ध न था । इस कार्य के लिए परिपद द्वारा आणुशक्ति आयोग की स्थापना पहले ही की जा चुकी थी, जिसका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है ।

नि.अस्त्रीकरण के संबंध में समुक्त राष्ट्रसंघ द्वारा उद्घोषित हो आयोगों की स्थापना भी हो गई और महायज्ञियों द्वारा विभिन्न प्रस्ताव भी रखे गये लेकिन इन सब प्रयासों का नतीजा कुछ मिला कर शून्य रहा । शांति की दिशा में बढ़ने के विपरीत उल्टे इन प्रयासों ने शीत-युद्ध को प्रोत्साहन दिया । नि.अस्त्रीकरण-कार्यक्रम में कोई

नि.शस्त्रीकरण एवं अस्त्र-नियन्त्रण

1951-52

प्रगति नहीं हो सकी। महाशक्तियाँ अपने प्रस्ताव-अति प्रस्ताव रखती रही और विश्व-शान्ति का सर्वोच्च प्रयत्न में भाग न ले सकी।

१) 19 नवम्बर, 1951 को पश्चिमी देशों ने राष्ट्रपति ट्रुमैन के इस सुझाव को अपने प्रस्ताव द्वारा समर्थन दिया कि “अणु शक्ति प्रायोग” और “परम्परागत हथियारों के प्रायोग” को मिटाकर उनके स्थान पर “संयुक्त नि.शस्त्रीकरण प्रायोग” (Disarmament Commission) की स्थापना की जाय और उसे यह काम सौंपा जाय कि वह एक ऐसी सन्धि का प्रारूप तैयार करे जिसमें समस्त सशस्त्र सेनाओं और शस्त्रास्त्रों का इस दृष्टि से नियमन हो, जिससे प्रत्येक देश के पास सुरक्षा के लिए जो पर्याप्त साधन रह जायें परन्तु वे साधन प्राक्मण की दृष्टि से पर्याप्त न हों। इस प्रस्ताव में यह भी उल्लिखित था कि प्रायोग विभिन्न देशों के पास शस्त्रास्त्रों का पना लगाने के लिए प्रभावशाली अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण की व्यवस्था की योजना बनाये। 19 दिसम्बर, 1951 को महासभा की राजनीतिक और सुरक्षा समिति ने पश्चिमी देशों के प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया। यद्यपि अणु शक्ति प्रायोग की स्थापना हो सकी किन्तु सोवियत विरोध के कारण प्रायोग द्वारा देश किये जाने वाले प्रस्तावों को क्रियान्वित नहीं किया जा सका।

2) 8 दिसम्बर 1953 को संयुक्त राष्ट्र संघीय महासभा के समक्ष अपने भाषण में तत्कालीन अमेरिकन राष्ट्रपति माइनर होवर ने कल्याणकारी धर्मों के लिए अणु शक्ति का अन्तर्राष्ट्रीय समूह स्थापित करने की धीमी की जिसके परिणामस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय अणुशक्ति एजेंसी (International Atomic Energy Agency) प्राग में स्थापित हुई।

3) 1 अप्रैल 1954 में नि.शस्त्रीकरण समस्या पर विचार करने के लिए नि.शस्त्रीकरण प्रायोग की एक पंच राष्ट्रीय उप समिति की स्थापना की गई। अमेरिका, ब्रिटेन, फ्रांस, बेल्जियम और रूस इसके सदस्य बने। नि.शस्त्रीकरण के कार्य में प्रगति के लिए इस उप समिति की अनेक बैठकें हुई किन्तु कोई नतीजा नहीं निकल पाया। 1965 तक पूरी तरह यह स्थिति ही चलती रही कि एक पक्ष की ओर से नि.शस्त्रीकरण के जो प्रस्ताव आते, दूसरे पक्ष की ओर से ठुकरा दिये जाते।

4) जेनेवा सम्मेलन, 1955 तथा उद्घुक्त आकाश योजना—जुलाई, 1955 में जेनेवा में अमेरिका के राष्ट्रपति तथा रूस, ब्रिटेन एवं फ्रांस के प्रधान मन्त्रियों का सम्मेलन बुलाया गया। इस सम्मेलन में राष्ट्रपति आइज़न होवर द्वारा मुक्त आकाश की योजना (Open Skies Plan) प्रस्तुत की गई। इस योजना के अनुसार यह प्रस्ताव रखा गया कि रूस व अमेरिका एक दूसरे को अपनी सैनिक गतिविधियों से अवगत बनाये एवं और एक देश को दूसरे देश के आकाश पर निरीक्षण करने का अधिकार दिया जाये। इस प्रकार से नि.शस्त्रीकरण को सम्भव बनाने के लिए प्रभावशाली निरीक्षण पद्धति को शुरू किया जा सकता है। सोवियत प्रधान मन्त्री द्वारा इस योजना की बड़ी आलोचना की गई। यह उनको किसी भी प्रकार स्वीकार्य

न था। कारण यह था कि अमरीका के सैनिक बड़े भारे विश्व में तिरौहित हो रहे थे जबकि सोवियत रूस के उसके अपने ही देश में थे। इस हावउ में अमरीका तो रूस का सारा भेद जान जाता किन्तु मोडियन न य अमेरिका की शक्ति के बारे में कुछ भी नहीं जान पाता। इसलिये सोवियत प्रधानमन्त्री बुल्गानिन ने एक दूसरा ही प्रस्ताव सम्मेलन के सामने रखा वह यह कि निःशस्त्रीकरण को क्रियान्वित करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण अभिकरण की स्थापना की जाय जिसमें अन्तर्राष्ट्रीय आधार पर निरोधको की निशुक्ति की जाये—सभी देशों से विदेशी मण्डों को खत्म कर दिया जाये—आणविक शस्त्रों के परीक्षण पर पाबन्दी लगा दी जाय और परम्परागत शस्त्रों की कमी की जाय। यह प्रस्ताव पश्चिम को मान्य न हुआ। शिल्लर सम्मेलन में मतभेद बने रहे और इन मतभेदों के कारण ही मक्लूवर, 1955 में होने वाला विदेश मन्त्रियों का सम्मेलन भी इसी प्रकार असफल हो गया। दिसम्बर, 1955 में भारत ने आणविक शस्त्रों के परीक्षण पर पाबन्दी लगाने की माग की तथा शस्त्रों से सम्बन्धित एक अल्पकालीन सन्धि का सुझाव दिया किन्तु अमरीका को यह स्वीकार न हो सका।

15. समेलन, 1956 (London Conference)—निःशस्त्रीकरण उपसमिति की बैठकों में पैदा हुए गतिरोध को मिटाने के लिये 14 जून, 1956 को लन्दन में निःशस्त्रीकरण आयोग की उपसमिति की बैठक हुई। रूस द्वारा इस सम्मेलन में निम्नोक्त कार्यक्रम प्रस्तुत किया गया जो इस प्रकार था—

(1) दो वर्ष के लिये आणविक परीक्षण बन्द कर दिये जायें।

(2) आणविक परीक्षण को इस पाबन्दी को क्रियान्वित करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय आयोग की स्थापना की जाय।

(3) उपयुक्त वैज्ञानिक यन्त्रों के सहित अमरीका, रूस तथा ब्रिटेन को मिलाकर प्रचान्त महासागर में नियन्त्रण चौकिया स्थापित की जायें ताकि इस समझौते के क्रियान्वित रूप पर निगरानी रखी जा सके। ये प्रस्ताव पश्चिम को मान्य नहीं हुए। इसके स्थान पर दूसरे प्रस्ताव रखे गये। फ्राइडन होवर ने खुले आकाश बना प्रस्ताव प्रस्ताव दुहराया। सोवियत प्रतिनिधि जेरिनि ने प्रचने वल के समर्थन में बहुत कुछ कहा किन्तु सब कुछ अरथ्य-शून्य की भाँति बेकार गया। 6 नवम्बर, 1957 को उपसमिति ने सम्मेलन की असफलता घोषित कर दी। तत्पश्चात् इसकी बैठक बन्द हो गई।

16. निःशस्त्रीकरण आयोग का विस्तार एवं रणनीतिक कृतनोति—निःशस्त्रीकरण उपसमिति की असफलता के बाद महासभा के बारहवें अधिवेशन में संयुक्त राज्य अमेरिका ने निःशस्त्रीकरण की दिशा में सीमित किन्तु स्पष्ट कदम उठाने पर प्रतिक्रिया दी। इस सोवियत संघ निःशस्त्रीकरण आयोग की सदस्य संख्या बढ़ाने पर जोर दे रहा था। उसका कहना था कि महासभा के सभी सदस्य राष्ट्रों को उसमें स्थान दिया जाय। 26 सितम्बर, 1957 को भारत द्वारा महासभा में एक प्रस्ताव रखा

रके यह मान ही गई कि निःशस्त्रीकरण प्रायोग और उमरी उर ममिति में सदस्यों की सख्या बढ़ाई जाय। इस प्रस्ताव में और भी कई सुझाव दिये गये थे जिनमें प्राणविक शस्त्रास्त्रों को खत्म करने पर अधिक जोर दिया गया। सोवियत संघ ने भारत का समर्थन करते हुए प्रायोग के सदस्यों की वृद्धि का जोरदार मागह किया। इन्हीं इस बात को लेकर निःशस्त्रीकरण बार्ता ही न टूट जाय, इसलिए प्रायोग के सदस्यों की नवम्बर, 1957 में सख्या बढ़ाकर 25 कर दी गयी किन्तु इस इतने में ही सन्तुष्ट न हुआ उमने स्पष्ट कह दिया कि जब तक निःशस्त्रीकरण प्रायोग में उत्तरी भाग के अनुसार विस्तार नहीं किया जायगा, वह प्रायोग की किसी बैठक में शामिल नहीं होगा। वास्तव में मोवियन सच की इस हठ के पीछे उन समय उनकी स्त्रुतिनिक कूटनीति काम कर रही थी। 26 दसम्बर, 1957 को कम ने यह दावा करके पश्चिमी राष्ट्रों में मध्य और मरुद्देह जाग्रत कर दिया था कि उसने मन्तर-महाद्वीपीय प्रक्षेपणस्त्र (Inter Continental Ballistic Missile—ICBM)—ता सञ्च परीक्षण कर लिया है और इसमें विध्वंसक बम के गोले को दुनिया के किसी भी हिस्से में, एक महाद्वीप से दूसरे महाद्वीप में फेंका जा सकता है। पश्चिम की पहनें तो कम की इस घोषणा पर विश्वास नहीं हुआ लेकिन जब 4 फरवरी, 1957 को कम ने पृथ्वी के चारों ओर घूमने वाला एक कृत्रिम उपग्रह (Sputnik) छोड़ दिया तो सम्पूर्ण पश्चिमी जगत कम की इन वैज्ञानिक प्रगति से स्तब्ध रह गये और निःशस्त्रीकरण की आवश्यकता तीव्रता से अनुभव की जाने लगी। वू कि इस समय शस्त्रों की दौड़ में सोवियत संघ का पतला भारी हो चुका था, अतः निःशस्त्रीकरण के प्रति वह कड़े हथ का अवयम्बन करने लगा।

७. **बुलानिन योजना**—यद्यपि दोनों ही पक्षों की ओर से प्रस्तावों को प्रस्तुत एवं प्रत्वीहन किये जाने का क्रम जारी रहा तो भी प्रस्तावकों ने हार न मानी। 3 फरवरी 1958 को रूसी प्रज्ञानमन्त्री बुलानिन द्वारा राष्ट्रपति भाइजन होवर के सम्मुख निःशस्त्रीकरण की एक विस्तृत योजना रखी गई। इस योजना के मुख्य पहलू निम्न प्रकार थे—

- (1) मरु बर्मा के परीक्षणों को बन्द किया जाये।
- (2) अमरीका, रूस व ब्रिटेन प्राणविक शस्त्रों का परित्याग कर दें।
- (3) अमरीका तथा अन्य यूरोपीय देशों में विदेशी सेनाओं को घटाया जाए।
- (4) नाटो तथा वारसा-पैक्ट के देशों में घनाक्रमण सम्भोना हो।
- (5) प्रास्मिक आक्रमणों को रोका जाए।

15 मार्च, 1958 को इन्हीं प्रस्तावों के आधार पर मोवियत विदेश मन्त्रालय द्वारा कुछ अन्य प्रस्ताव भी रखे गये। जैसे सैनिक प्रयोजनों के लिए बाह्य आकाश (Outer Space) के प्रयोग का नियेष तथा संयुक्त राष्ट्र की देखरेख में एक अन्तर्राष्ट्रीय संस्था द्वारा उपरोक्त नियेष के पालन का निरीक्षण किया जाये। अमरीकी गुट द्वारा इसका भी कोई संतोषजनक जवाब न दिया गया।

रापाकी योजना (Rapak Plan)—इसी समय पोर्लण्ड के विदेशमन्त्री ने एक योजना प्रस्तुत की। इस योजना में यूरोप में मुरसा और शान्ति बनाये रखने के लिए पोर्लण्ड, चेकोस्लोवाकिया, पश्चिमी और पूर्वी जर्मनी को अणुविहीन क्षेत्र बनाने का सुझाव दिया गया था क्योंकि इन देशों में आणविक घरेलू का निर्माण, सशस्त्र एवं उपयोग न किया जाए। मोविम सत्र द्वारा इस प्रस्ताव का समर्थन किया गया किन्तु अमरीका की कोई विशेषज्ञक प्रतिक्रिया न हुई।

मोविम सत्र के विविध प्रश्नों की इस तरह समझौता होती रहने पर 31 मार्च, 1958 को उसने एकतरफा काम किया जिसे उस समय अत्यन्त सहायीय माना गया। उस दिन यूरोप मोविम ने सर्व-सम्मति से एक प्रस्ताव पास किया जिसमें यह कहा गया कि मोविम सत्र ने इस आशा से सभी प्रकार के आणविक परीक्षण बन्द कर दिये हैं कि अन्य देश भी उसका अनुसरण करेंगे। किन्तु यदि हमारे देशों द्वारा आणविक परीक्षण बन्द न किये गए तो वह भी उनको पुनः प्रारम्भ कर सकता है।

आइतम होवर की प्रतिक्रिया—अमरीकी प्रधानमन्त्री मोविम सत्र के अनुरूप कूटनीति से तन आ गया था जब 2 अप्रैल, 1958 को राष्ट्रपति ड्राइडन होवर ने कम को इन प्रस्तावों का जवाब भेजा। उनमें कहा गया कि मोविम सत्र के सभी प्रस्ताव एवं आणविक परीक्षण का स्थान आदि प्रचारात्मक कार्य है। राष्ट्रपति द्वारा हमें उन कार्यों का वर्णन किया गया जिनके कारण वि.गस्तीकरण के प्रबल तर्क के प्रभाव सफल नहीं हो सके थे। बाद में यह घोषणा की गई कि 'दुनी की टोक' में चल रहे अमरीकी आणविक परीक्षण ने समाप्त होने पर अमरीका को यह निश्चय हो गया कि कम ने सचमुच परीक्षण बन्द कर दिये हैं तो अमरीका भी उनको बन्द करने की बात पर गम्भीरतापूर्वक विचार करेगा।

जेनेवा सम्मेलन, 1958 (Geneva Conference)—31 अक्टूबर, 1958 को जेनेवा में नि.अमरीकरण पर अनेक प्रस्ताव पास किये गये। कम का कहना था कि यह परीक्षण सत्र के लिए बन्द कर दिये जायें, किन्तु अमरीका ने ब्रिटेन प्रारम्भ में इनको एक वर्ष के लिए बन्द करने के पक्ष में थे। कुछ बातों पर दोनों पक्ष सहमत थे किन्तु फिर भी अन्तर्जट की सार्जि इन्की चौड़ी थी कि दोनों किनारे मिल न पायें। हमने कोई उपयोगी सम्मेलन न किया जा सका।

ड्रुइडन का प्रस्ताव—सन् 1959 में मोविम सत्र के प्रधानमन्त्री द्वारा समुक्त राष्ट्रमण की महासभा में पूर्ण नि.अमरीकरण का प्रस्ताव रखा गया। उन्होंने यह सुझाव दिया कि चार वर्ष की अवधि में सभी राज्यों को पूर्ण नि.गस्तीकरण करना चाहिए ताकि किसी राज्य के घात युद्ध करने का कोई माधन न रह जाए। राज्यों को मत्र प्रसार की गत्यक्ष सेवा का परित्याग करना था केवल शान्ति एवं अस्त्रधरा की स्थापना के लिए युद्ध पुनित भक्ति रनी या मरनी थी। ड्रुइडन की इन पूर्ण नि.गस्तीकरण की योजना को आपद द्वारे नुट पावे स्वीकार नहीं करते, इसी

कारण उन्होंने प्राथमिक निःशस्त्रीकरण की योजना भी रम्पुन की जिम्मे निम्न सूत्र थे—

(1) नाटो मंगडन के मध्य एव पश्चिमी राज्यों के साथ वारसा पैक्ट के राज्यों की घनादमण सन्धि हो,

(2) एक राज्य दूसरे राज्य पर आक्रामक आक्रमण रोकने के विषय में समझौता करे,

(3) यूरोपीय राज्यों से सभी विदेशी सेनायें हटाई जायें,

(4) मध्य यूरोप में प्राणविक घायुओं में रहित क्षेत्र (Nuclear Free Zone) स्थापित किया जाए,

(5) आक्रामक प्राणविकों को रोक जायें ।

ए.इ.वे.ए. का विचार था कि निःशस्त्रीकरण का सम्झौता हो जाने के बाद उसे कार्यान्वित करने के लिए कठोर नियन्त्रण रखा जाय किन्तु निःशस्त्रीकरण के बिना नियन्त्रण का कोई प्रश्न ही खड़ा नहीं होता । इसी प्रधानमन्त्री के इस प्रस्ताव का सब देशों द्वारा स्वागत किया गया किन्तु पश्चिमी शक्तियों द्वारा इसे मजान का विषय बना दिया गया और इस प्रकार अतिरोध बना ही रहा ।

॥ जेनेवा सम्मेलन (Geneva Conference), 1960—निःशस्त्रीकरण प्रायोग पर विचार करने के लिए पुनः 1960 में जेनेवा में एक सम्मेलन बुलाया गया । इस बार एक ही समय दो सम्मेलन चल रहे थे—एक तो इन राष्ट्रीयों का निःशस्त्रीकरण सम्मेलन और दूसरा था प्राणविक वषट्क के तीन सदस्यों की बातों जिसका लक्ष्य था प्राणविक परीक्षणों को रोक देना । ये दोनों ही सम्मेलन आभाजनिक रूप से सफलता प्राप्त न कर सके । 29 जून, 1960 को इन राष्ट्रीयों का निःशस्त्रीकरण सम्मेलन सूरा हो गया ।

॥ जुलाई 1960 से मई 1963 तक का काल (The period between 1960 to 1963)—निःशस्त्रीकरण में सम्मन्वित प्रश्न पर कभी एव घमरीही गुट के बीच कई बातों पर मतभेद हैं । उदाहरण के लिए प्राणविक परीक्षण, नियन्त्रण, प्राणविक घायु, सैनिकों की संख्या, भुना आक्रमण, वायु यन्त्रिका आदि । दिसम्बर, 1950 में 10 राष्ट्रों के निःशस्त्रीकरण प्रायोग का रुस ने इस आधार पर बहिष्कार किया कि यह संघ के सभी सदस्यों का एक प्रायोग बनाने की मांग कर रहा था । 1961 में 18 सदस्यों का एक प्रायोग स्थापित किया गया किन्तु प्राप्त ने इसका प्रारम्भ ही बहिष्कार किया और केवल 17 सदस्य शेष रह गये । 1961 में महामन्त्री के मना करने पर भी सोवियत रुस द्वारा 50 मेगाटन बम का परीक्षण किया गया । नवम्बर 3, 1961 को महामन्त्री की राजनैतिक समिति में पांच अन्य राष्ट्रों के साथ मिलकर भारत द्वारा यह प्रस्ताव रखा गया कि प्राणविक परीक्षणों पर जब तक कोई समझौता नहीं हो सकता है तब तक इनको बन्द ही रखा जाय । ब्रिटेन, फ्रांस, अमेरिका व रुस चारों ही शक्तियों ने इसका विरोध किया किन्तु यह प्रस्ताव बहुमत

से पास हो गया। बाद में साधारण सभा ने भी इसे स्वीकार कर लिया। साधारण सभा द्वारा एक और अन्य प्रस्ताव भी स्वीकार किया गया जिसमें यह कहा गया था कि यदि किसी देश द्वारा अणुशस्त्रों का प्रयोग किया गया तो इसे संघ के चार्टर का मुता उल्लंघन माना जायगा। प्रस्ताव ने अमरीका में आणविक परीक्षण न करने की बात कही। संघ ने इस प्रस्ताव का समर्थन किया जबकि पश्चिमी शक्तियों का मत इसके विरोध में था।

मार्च, 1962 में विदेश मन्त्रियों का सम्मेलन हुआ किन्तु यह अधिक सफल न रहा। इसी समय जेनेवा में निःशस्त्रीकरण आयोग का सम्मेलन प्रारम्भ हुआ। भारत को यह प्रस्ताव था कि आणविक परीक्षणों का पता लगाने के लिए तटस्थ राष्ट्रों के स्टेशन कायम किये जायें। घरेलू में अमरीका द्वारा आणविक परीक्षण किया गया तथा जुलाई में सोवियत संघ द्वारा भी ऐसा ही किया गया। इन सबके कारण निःशस्त्रीकरण की सारी आशाएँ सुप्त हो गयीं। 12 फरवरी, 1963 को जेनेवा में निःशस्त्रीकरण सम्मेलन प्रारम्भ होने पर रूस ने यह प्रस्ताव रखा कि दोनों ही पक्ष यह समझौता कर लें कि दूसरे देशों की भूमि में तीन महान् आणविक शक्तियाँ आणविक बड़े कायम नहीं करेंगी। इस प्रस्ताव को पश्चिमी गुट द्वारा ठुकरा दिया गया।

अणु परीक्षण प्रतिबन्ध सन्धि, 1963—कैनेडी और ख्रुश्चेव के प्रयत्नों से निःशस्त्रीकरण बार्ता में और प्रगति हुई। 14 जुलाई, 1963 को मास्को में ब्रिटेन, रूस और अमेरिका के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन हुआ और 25 जुलाई, 1963 को तीनों देशों ने "सीमित परमाणु प्रतिबन्ध सन्धि" पर हस्ताक्षर कर दिये।

वाशिगटन, लन्दन तथा मास्को में संयुक्त-पत्रों के आदान-प्रदान के साथ 10 अक्टूबर, 1963 को यह सन्धि लागू हो गयी। उस समय तक लगभग 100 राष्ट्र इस सन्धि पर हस्ताक्षर कर चुके थे।

इस सन्धि के द्वारा भू-जर्म परीक्षणों को छोड़कर बाह्य आकाश, जल और वायु-मण्डल में अणु-परीक्षण करने पर रोक लग गयी। 1955 की आस्ट्रिया की शान्ति सन्धि के बाद पूर्व और पश्चिम का यह सबसे बड़ा समझौता था। इसका विश्व में सर्वत्र स्वागत हुआ। भारत ने इस सन्धि पर अन्य राष्ट्रों में प्रथम हस्ताक्षर किए। फ्रांस ने जब तक इस पर हस्ताक्षर नहीं किये हैं और साम्प्रदायी चीन इस सन्धि का विरोधी रहा है।

अणु-परीक्षण प्रतिबन्ध सन्धि 5 धाराओं की छोटी सी, किन्तु अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में असाधारण महत्व रखने वाली सन्धि है। इसकी प्रस्तावना में तीनों देशों (ब्रिटेन, रूस व अमेरिका) ने यह घोषणा की है कि उनका प्रधान उद्देश्य—

"संयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों के अनुसार बख़ोर अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण में एक सामान्य और पूर्ण निःशस्त्रीकरण का समझौता यथा सम्भव शीघ्र ही कराना है ताकि शस्त्रों के उत्पादन और निर्माण की प्रतिस्पर्धा बन्द हो सके।"

सन्धि की पाचो धाराओं सारांश रूप में इस प्रकार है—

पहली धारा में तीनों देशों द्वारा यह निश्चय किया गया कि वे अपने अधिकार क्षेत्र और नियंत्रण में विद्यमान किसी भी प्रदेश के वायुमण्डल में, इसकी सीमाओं में, बाह्य अन्तरिक्ष में, प्रादेशिक प्रथवा महामुद्रो के जल में कोई भी भाणविक विस्फोट नहीं करेंगे और इस प्रकार के प्राणविक विस्फोटों को रोक देंगे।

दूसरी धारा में सन्धि के सशोधन की व्यवस्था है। सन्धि में सशोधन का प्रस्ताव किसी भी सरकार द्वारा रखा जा सकता है और हस्ताक्षरकर्ता राज्यों में यदि एक-निहाई प्रस्ताव के पक्ष में हो तो सशोधनों पर विचार-हो-सकता है।

तीसरी धारा के अनुसार इस सन्धि पर सब देश हस्ताक्षर कर सकते हैं। यह व्यवस्था है कि हस्ताक्षरकर्ता देश इस पर अपनी राय अपना राष्ट्रीय परिषद् से इसकी पुष्टि करेंगे और इन पुष्टियों या सपुष्टियों को उन्हें स्वतः, अमेरिका एवं ब्रिटेन के पास जमा करना पड़ेगा।

चौथी धारा में उल्लिखित है कि यह सन्धि असीमित अवधि (Unlimited duration) के लिए है हानाकि हस्ताक्षरकर्ता प्रत्येक देश को यह अधिकार होगा कि वह अपनी राष्ट्रीय प्रभुता का प्रयोग करते हुए जब समय स्वयं को इस सन्धि की वाध्यताओं से मुक्त कर ले, जब वह यह निर्णय करे कि इस सन्धि से सम्बन्धित ऐसी प्रथमान्वय घटना घटित हुई है कि उससे उस देश का सर्वोच्च हित संकट में पड़ गया है। इस धारा में कहा गया है कि उपरोक्त अवस्था में सन्धि से हटने की इच्छा करने वाले देश सन्धि पर हस्ताक्षर करने वाले अन्य देशों को तीन महीने पहले अपने पृथक् होने का नोटिस दे देगा।

पाचवी धारा में यह कहा गया है कि इस सन्धि की वसी भाषा के तथा प्रदेशों के दोनों रूप समान रूप से प्रामाणिक समझे जायेंगे।

अणु परीक्षण प्रतिवन्ध सन्धि का सत्तार के अधिकारक्षेत्र, सभी छोटे-बड़े राष्ट्रों ने पूर्ण स्वागत किया। यह सन्धि केवल निःशस्त्रीकरण के क्षेत्र में ही एक महान् घटना नहीं थी, बल्कि यह शीत-युद्ध की समाप्ति की दिशा में भी एक प्रभावशाली सुरक्षा थी जिसके कारण विश्व इतिहास में एक नये अध्याय का प्रारम्भ हुआ।

निःशस्त्रीकरण की दिशा में 1963 के उपरान्त किये गये प्रयास

1963 में राष्ट्रपति कर्नेडी की हत्या हो गई। नये अमेरिकन राष्ट्रपति लिन्डन बी. जॉनसन की शुभ-कामना सन्देश भेजते हुए उसी प्रधानमन्त्री ख्रुश्चेव ने इस बात पर बल दिया कि निःशस्त्रीकरण सम्बन्धी प्रयासों के साथ-साथ संधियों के शरणों को दूर करने के और सीमा संधियों के कारणों को मिटाने के तथा सीमा विवादों को हल करने के लिये बल-प्रयोग न करने की प्रभावशाली अन्तराष्ट्रीय व्यवस्था की जाय। श्री ख्रुश्चेव ने सुझाया कि एक ऐसी सन्धि की जानी चाहिये जिसके अन्तर्गत सीमा संधियों के समाधान के लिए बल-प्रयोग करना वर्जित कर दिया जाय।

मार्च, 1964 में जेनेवा में निःशस्त्रीकरण सम्मेलन पुनः प्रारम्भ हुआ। जिसमें अमेरिका और स्वतः की तरफ से प्रस्ताव प्रति-प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये। किन्तु

इन प्रयत्नों का कोई मधुर फल नहीं निक्का। सितम्बर में निःशस्त्रीकरण सम्मेलन कुछ काल के लिए स्थगित कर दिया गया और इसी के कुछ दिनों बाद 5 अक्टूबर 1964 को काहिरा में तटस्थ राष्ट्रों का एक सम्मेलन हुआ। इसमें भारतीय प्रधानमंत्री स्वर्गीय श्री लालबहादुर शास्त्री और मिश्र के राष्ट्रपति कर्मल नाथ ने समुक्त विज्ञप्ति में पूर्ण निःशस्त्रीकरण पर बल दिया।

कुछ ही दिनों बाद चीन ने अपने प्रथम अणुबम का परीक्षण कर लिया। 1963 के जेनेवा सम्मेलन का यह प्रथम उल्लंघन था। सारे सत्रों में इसी बड़ी झालोचना हुई। 29 नवम्बर, 1964 को समुक्त राष्ट्रमण की महासभा ने एक प्रस्ताव पास करके निःशस्त्रीकरण आयोग से आग्रह किया कि परमाणुबिक आयुधों के सम्बन्ध में शीघ्रतापूर्वक किसी प्रकार का सम्मेलन संचालित होना चाहिए।

27 जुलाई, 1965 को जेनेवा में निःशस्त्रीकरण के आयोग की बैठक फिर बुलाई गई। सम्मेलन के प्रारम्भ होने के समय ही रूसी और अमेरिकन मतभेद तेजी से उभर आये। दोनों पक्षों के प्रतिनिधियों ने ऐसे-ऐसे आपण दिये कि सम्मेलन के भाग्य का फैसला हो गया। यद्यपि दोनों ही पक्षों ने आणविक आयुधों की भयानकता के सम्बन्ध में कोई मतभेद न था; लेकिन इन आयुधों की नियन्त्रित करने के तरीकों के बीच स्पष्टतः तीव्र मौलिक मतभेद थे।

तटस्थ राष्ट्रों के प्रयत्नों से 17 राष्ट्रों का (भारत सहित) निःशस्त्रीकरण सम्मेलन पुनः जेनेवा में प्रारम्भ हुआ जो जनवरी 1966 में अगस्त तक पूरे 7 महीने चलता रहा। सम्मेलन में दोनों ही शक्तियाँ अपनी हटवादी प्रवृत्ति का प्रदर्शन करती रहीं जिसका स्वाभाविक परिणाम यह निकला कि यह सम्मेलन भी बिना किसी प्रकार सन्तुष्टपूर्ण निर्यात के ही समाप्त हो गया।

1968 की परमाणु अस्त्र विरोधी संधि (The Non-Proliferation Treaty, 1968)—निःशस्त्रीकरण की दिशा में तब परमाणु अस्त्रों पर रोक लगाने के लिए प्रयासों का क्रम चलता रहा और 1968 में जेनेवा में पुनः अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन हुआ। यह सम्मेलन भी लगभग ऊपरी ऊपरी से चला ही था कि अगस्त के अन्तिम सप्ताह में अमेरिकन और रूसी प्रतिनिधियों ने यह घोषणा की कि परमाणु अस्त्र-संधि के मसविदे के बारे में दोनों महाशक्तियों मेमोरेन्डम पर एक सम्मेलन हो गया है।

इस प्रस्तावित सन्धि अथवा सम्मेलन का मसविदा बड़ा लम्बा चौड़ा था तथापि सारांशतः उसकी मूल बातें निम्नानुसार थीं—

मसविदे के पहले अनुच्छेद में यह कहा गया है कि परमाणु-अस्त्र सम्पन्न राष्ट्र परमाणु-अस्त्र-विहीन राष्ट्रों को परमाणु अस्त्र प्राप्त करने में किसी प्रकार की सहायता नहीं देंगे।

दूसरे अनुच्छेद में कहा गया था कि हस्ताक्षर करने वाले परमाणु अस्त्रविहीन राष्ट्र परमाणु अस्त्र बनाने की कोई कोशिश नहीं करेंगे।

तीसरा अनुच्छेद परमाणु शस्त्रों के परीक्षण पर रोक लगाने की अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था के सम्बन्ध में था। इस अनुच्छेद में कुन एक पक्ति है। प्रती इस विषय में कोई समझौता नहीं हो सकता है।

चौथा अनुच्छेद उन राष्ट्रों को बाधस्त करने के लिए रखा गया है जिन्होंने अपने महा आणविक उद्योग का काफी विकास कर लिया है। इसमें कहा गया है कि हस्ताक्षर करने वाले राष्ट्रों को अत्यधिक शक्तों के लिए परमाणु शक्ति का विकास करने में पूरी छूट रहेगी।

पाचवें, छठे और सातवें अनुच्छेद आणविक-सम्बन्धी व्यवस्थाएं थीं— लेकिन सन्धि में वहाँ भी यह नहीं बताया गया कि अगर किसी परमाणु अस्त्र-विहीन राष्ट्र पर कोई परमाणु अस्त्रपारी राष्ट्र हमला करता है तो हस्ताक्षर करने वाले देश उसके दबाव को ब्या-व्यवस्था करेंगे। तीसरे अनुच्छेद के बारे में कोई समझौता न हो सकने के कारण कितना कि किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था की परिष्करणता भी नहीं हो सकी है जो किसी परमाणु अस्त्रविहीन राष्ट्र को परमाणु-अस्त्र बनाने से रोक सके, जो विभिन्न देशों के परमाणु-शक्ति के विकास के आयंजरी का निरीक्षण और नियंत्रण करके यह गारंटी दे सके कि अत्यधिक उपयोग के नाम पर भी कुछ हो रहा है वह सैनिक उपयोग में नहीं आयेगा और जो हस्ताक्षर करने वाले परमाणु शक्ति-विहीन राष्ट्रों को शान्तिपूर्ण उपयोग के लिए परमाणु शक्ति सम्पन्न राष्ट्रों में परमाणु शक्ति के बारे में आवश्यक जानकारी और सहायता देना सके।

स्पष्ट है कि उपर्युक्त व्यवस्थाओं के अभाव में प्रस्तावित सन्धि का कोई महत्व नहीं रह गया और इसीलिए परमाणु अस्त्र-विहीन राष्ट्रों ने मतविरोध की जमकर आलोचना की। फ्रांस, पश्चिमी जर्मनी, इटली और भारत ने सन्धि पर बहुत अधिक आपत्ति की। पश्चिमी जर्मनी, इटली और फ्रांस ने यह महसूस किया कि परमाणु शस्त्र-सम्पन्न सोवियत संघ, फ्रांस और ब्रिटेन के सामने वे यूरोप में बीने 'होकर' रह जायेंगे। भारत की परमाणु-अस्त्र-सम्पन्न चीन से जबरदस्त खतरा है और प्रस्तावित सन्धि इस खतरे को दूर नहीं कर सकती।

मनेक राष्ट्रों द्वारा विभिन्न आपत्तियों के बावजूद भी 24 अप्रैल, 1968 को संयुक्त राष्ट्रसंघ महासभा के विशेष अधिवेशन में इस प्रस्तावित सन्धि पर विचार प्रारम्भ हुआ और राजनीति समिति ने काफी विचार-विमर्श होने के उपरान्त 13 जून, 1968 को महोत्सव ने प्रबल सहमति से सन्धि पर अपनी स्वीकृति दे दी। विपक्ष में फ्रांस ने मतदान में भाग नहीं लिया और भारत भी मतदान में भाग लेने वाले 21 सदस्यों में से एक था। साम्यवादी चीन भी इस सन्धि से बाध्य नहीं होगा। मल्यालिया ने, जो साम्यवादी चीन का समर्थक है, सन्धि के विरोध में वोट दिया। बुल्गारिया, रूमानिया और जार्जिया के भी विपक्ष में वोट पड़े।

जो भी हो यह निःसंदिग्ध है कि निःशस्त्रीकरण की दिशा में यह परमाणविक प्राथम्य प्रकार प्रतिबन्ध सन्धि अगस्त, 1963 की परमाणविक प्रतिबन्ध सन्धि के बाद एक दूसरा ऐतिहासिक कदम था जिससे पूर्वापेक्षा निःशस्त्रीकरण के अन्य पहलुओं के समाधान की सम्भावना अब अधिक बढ़ गई है। यह सन्धि इस दृष्टिकोण की दस

प्रदान करती है कि यदि महाशक्तियाँ परस्पर मिलजुल कर प्रयास करें तो सत्तार की सभी समस्याएँ सुगमतापूर्वक सुलभ सकती हैं। वैसे यह सन्धि कुछ दृष्टियों से बड़ी दोषपूर्ण है। इसकी सबसे बड़ी कमी यह है कि एक ओर तो यह प्रतिबन्ध घोषा गया है कि जो राष्ट्र अब तक परमाणु बम नहीं बना पाये हैं वे भविष्य में भी इस ओर कदम नहीं बढ़ायेंगे और दूसरी ओर उन्हें परमाणु आक्रमण से बचने के लिये यह आश्वासन दिया गया है कि समुक्त राष्ट्रसंघ के माध्यम से उनकी प्रणु-प्रायुओं से सहायता की जायेगी और यह सहायता देने का निर्णय सुरक्षा परिषद् करेगी। स्पष्ट है कि सुरक्षा-परिषद् महाशक्तियों के हाथ का खिलौना है फिर इस आश्वासन का तब कोई महत्व नहीं रह जाता है जब सुरक्षा परिषद् के किसी भी स्थायी, सदस्य को किसी भी प्रस्ताव को वोटो करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त समुक्त राष्ट्रसंघ ने 'आक्रमण' शब्द की व्याख्या नहीं की है। अतः यह भ्रम बने रहने की सम्भावना है कि परिषद् किस हालत में किसीको आक्रमणकारी समझेगी।

निःशस्त्रीकरण की समस्याएँ

(Problems of Disarmament)

निःशस्त्रीकरण के इतिहास में इन घुट्टों को पलटने से यह ज्ञात हो जाता है कि इनमें से बहुत घोंडे से सफल हो सके थे तथा अधिकार को असफल होना पड़ा। इस निरन्तर असफलता के पीछे अनेक ऐसी समस्याएँ हैं जो किसी भी समझौते को सर्वमान्य नहीं बनने देती। मार्गेन्थो (Morgenthau), महोदय ने निःशस्त्रीकरण की चार समस्याओं का वर्णन किया है।¹ वे निम्न प्रकार हैं—

(1) विभिन्न राष्ट्रों के शस्त्रों के बीच परिमाणु सम्बन्ध (Ratio) कितना रहेगा ?

(2) वह मापदण्ड क्या है जिसके अनुसार इस परिमाणु सम्बन्ध के अन्तर्गत विभिन्न प्रकार एवं गुणों के शस्त्र विभिन्न देशों के लिए निर्धारित किये जायेंगे ?

(3) जब उक्त दो प्रश्नों का जवाब दे दिया जाता है तो देखना यह है कि इन दो उत्तरों का हविमारो की सोची गई कमी पर वास्तविक प्रभाव क्या पड़ेगा ?

(4) निःशस्त्रीकरण का अन्तर्राष्ट्रीय शांति और व्यवस्था के विषयों पर क्या प्रभाव पड़ेगा ?

मार्गेन्थो का कहना है कि निःशस्त्रीकरण के किसी भी प्रयास की सफलता जाधने के लिए हमें इन चार प्रश्नों पर ही जमको कसना चाहिए। इन प्रश्नों के जैसे उत्तर दिये जायेंगे उनसे यह जाना जा सकता है कि उनमें सफलता एवं असफलता की मात्रा कितनी कितनी थी।

निःशस्त्रीकरण के मार्ग की कठिनाइयाँ

(The Difficulties in the way of Disarmament)

निःशस्त्रीकरण सफल होने के मार्ग में अनेक कठिनाइयाँ हैं जिनमें से मुख्य निम्नलिखित हैं—

1. Morgenthau : Politics Among Nations, p p. 371-72.

(1) अणु-शक्ति सम्पन्न राष्ट्रों के बीच के सम्बन्धों का निर्धारण अनेक आन्तरिक एवं बाह्य तथ्यों से प्रभावित होता है। एक देश पहले अपने राष्ट्रीय-पन की ओर दृष्टि डालता है तथा बाद में यह अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व हित को देखता है। इसी आधार पर फ्रांस ने परीक्षण प्रतिरोध प्रलंब का समर्थन न किया। दो या अधिक राष्ट्रों के बीच के सम्बन्ध मात्र इतने अस्थिर हैं कि बल का मित्र आज का दुश्मन बन जाता है। इन परिस्थितियों में अणु-आयुधों के रहने से आश्रमणकारी पर प्रतिबन्ध लग जाता है और यह तुरन्त युद्ध छेड़ने का साहस नहीं कर पाता क्योंकि दूसरे देश की शक्ति उसका भी विनाश कर सकती है। अस्थिर सम्बन्धों का भय तथा इसमें निहित खतरे और सामयिक की भावनायें शस्त्रों को सीमित करने के मार्ग में बाधक बन जाती हैं। आजकल सैनिक तकनीकी की इतना विकास हो चुका है कि निःशस्त्रीकरण का नाम लेकर वित्तों को भी धाप पोषा दे सकते हैं। शक्तिशाली शस्त्रों की शृंखलें, ऊपरी सेना घटाकर निःशस्त्रीकरण का दिवाया किया जा सकता है। जब तक यह भय दोनों गतों के मन में रहेगा तब तक निःशस्त्रीकरण का अविध्य उज्ज्वल नहीं है।

(2) राष्ट्रवाद एवं सम्प्रभुता की भावना के कारण एक देश यह स्वीकार नहीं करता कि उसकी निःशस्त्रीकरण की क्रियान्विति की जाय के लिए कोई अन्तर्राष्ट्रीय संस्था बनाई जाये। इस प्रकार के निरोधण द्वारा एक देश की स्वतन्त्रता पर जो प्रकुल लगता है उसे स्वीकार करने को कोई तैयार नहीं होता। यही कारण है कि निःशस्त्रीकरण योजना की मफ़सला से पूर्व विश्व सरकार की स्थापना का समर्थन दिया जाता है।

(3) निःशस्त्रीकरण के कारण एक देश की अर्थ-व्यवस्था पर भारी प्रभाव पड़ता है। शस्त्रों के निर्माण पर व्यय होने वाली भारी राशि का शस्त्र निर्माण बन्द कर देने पर रचनात्मक कार्यों में कैसे उपयोग किया जायगा, उससे अर्थ-व्यवस्था अस्त-व्यस्त हो जायगी आदि भय रहते हैं तथा यह आशा भी रहती है कि इसे अर्थ-विकसित देशों के विकास के लिए प्रयोग में लाया जा सकता है। यह भी सम्भव है कि निःशस्त्रीकरण के आर्थिक परिणामों का भय एवं आशय अवास्तविक है। इन आशय एवं भय का पश्चिमी सम्प्रदाय समान पर क्या असर होता है यह भी अनुमान का विषय है।

(4) निःशस्त्रीकरण करते समय देशों के शस्त्रों का जो प्रनुपात निर्धारित किया जाता है उसके कारण देशों के बीच मन-मुटाव व अविश्वास का भावना पैदा होती है। शस्त्रों की सीमा निर्धारण के समय प्रत्येक देश को दूसरे देश के प्रति यह शक्य रहती है कि शायद वह अपनी शक्ति को बढ़ाने तथा विरोधी पक्ष की शक्ति घटाने का प्रयत्न कर रहा है। प्रत्येक देश उस शक्ति को कम करना चाहता है जो उसके लिए घातक है। 1946 में अणु-शस्त्रों को मिटाने के लिए रूस एवं अमेरिका दोनों ही देशों द्वारा किए गए प्रस्ताव एक पक्षीय थे। तकनीकी रूप से यह बड़ा

बठिन काम है कि एक देश की सैनिक आवश्यकता को देखा जाय तथा उसी अनुपात में उसकी सैनिक शक्ति को घटाया जाय । जान फोस्टर डलेस के मतानुसार इसी समस्या के कारण आज तक अमेरिका द्वारा निःशस्त्रीकरण की योजनाओं का समर्थन सच्चे दिल से न किया जा सका । इस समस्या के दो मुख्य प्रस्तुत किये जाते हैं—(i) पूर्ण रूप से निःशस्त्रीकरण कर दिया जाये, (ii) अन्तर्राष्ट्रीय धुनिम शक्ति द्वारा देशों को सामूहिक सुरक्षा की गारण्टी दी जाए । किन्तु ये मुख्य भी तब तक सफल नहीं हो सकते जब तक कि पहले शस्त्रों को कम न किया जाये इसलिए अनुपात की समस्या मूल है ।

(5) यह कहा जाता है कि अविश्वासपूर्ण वातावरण में निःशस्त्रीकरण और शस्त्रों का नियन्त्रण तथा अन्य राजनैतिक समस्याओं का समाधान सम्भव नहीं है । यदि देशों के बीच विश्वास रहे तो शस्त्रों की आवश्यकता ही न रहे और निःशस्त्रीकरण की समस्या भी पैदा न हो । किन्तु पूर्ण अविश्वास का रहना भी असंभव है एव पूर्ण ज्ञानाभासी में से एक को स्थापित कर देगा । यह भाषा की जाती है कि निःशस्त्रीकरण की समस्या के मुलभूत के बाद दोनों गुटों में विश्वास की भावना आ सकती है । अविश्वास के कारण कोई समझौता नहीं हो पाता, होना भी है तो सच्चे रूप से नियमित नहीं हो पाता ।

(6) समस्या यह उठ खड़ी होती है कि पहले राजनैतिक समस्याओं को हल किया जाये या निःशस्त्रीकरण किया जाये । ये दोनों एक दूसरे में मार्ग में बाधा डालते हैं और एक के हल हो जाने पर दूसरे का हल हो जाना सुगम है । यह सोचा जाता है कि शस्त्र कमजोरी का कारण है और इनको घटाने से अन्तर्राष्ट्रीय श्रेम और मैत्री बढ़ेगी । किन्तु यह प्रयास एक पक्षीय होगा । होना यह चाहिए कि मनमुटाव, अविश्वास एव प्रतिद्वन्द्विता को दूर करने के लिए हर दिशा में प्रयास करना चाहिए । महात्मा गांधी के शब्दों में निःशस्त्रीकरण की समस्या का समाधान इस समस्या में ही नहीं खोजा जा सकता किन्तु इसके बाहर ही खोजा जा सकता है । असल में निःशस्त्रीकरण की समस्या निःशस्त्रीकरण की समस्या नहीं है, यह वास्तव में विश्व समुदाय के संगठन की समस्या है ।

सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था, प्रदेशवाद और प्रकार्यवाद के क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्रसंघ

(The United Nations in the Sphere of Peace and
Security—the Collective Security System,
Regionalism and Functionalism)



“सामूहिक सुरक्षा की एक सकल व्यवस्था के लिए राष्ट्रीय स्वतन्त्रता या राष्ट्रीय-व्यक्तित्व का सम्पूर्णतः अन्त करना अनिवार्य नहीं होता, तथापि उसके लिए यह आवश्यक है कि राष्ट्रों की निजी इच्छाओं सामूहिक-निरर्घों के सामने आत्म-समर्पण करें, तथा सामूहिक सुरक्षा के प्रभावशाली होने के लिए यह बांछनीय है कि सैनिक शक्तियों और महत्वपूर्ण शस्त्रास्त्र पर अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण लगाया जाय। परन्तु यह सब तक सम्भव नहीं है जब तक कि राष्ट्रीय प्रभुता पर कठोर नियन्त्रण न लगाया जाय।”

—प्रो० फ्रीडमैन

अन्तर्राष्ट्रीय शक्ति को मर्यादित करने का सम्भवतः सर्वाधिक प्रभावशाली साधन सामूहिक सुरक्षा है जिसमें विभिन्न राष्ट्र सामूहिक रूप से संयुक्त होकर किसी सम्भावित आक्रमण का विरोध करने के लिए इत-सकल्य हो जाते हैं। शक्ति-सन्तुलन की व्यवस्था में जो सन्धिया की जाती हैं उनका लक्ष्य एक प्रथमा कुछ देशों के गुट का विरोध करना, उन पर आक्रमण करना या उनके आक्रमण से अपनी रक्षा करना होता है लेकिन सामूहिक-सुरक्षा व्यवस्था में विरोधी भस्पर्ष्ट और सम्भावित होता है तथा सन्धि में यह व्यवस्था की जाती है कि किसी भी एक इकाई पर आने वाला सकट या आक्रमण सन्धिबद्ध सभी इकाइयों के विरुद्ध आक्रमण समझा जायेगा और सामूहिक रूप से ही उसका विरोध किया जायेगा। सामूहिक सुरक्षा की इस व्यवस्था को अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और संरक्षण का अभिवर्धक माना जाता है। इसीप्रकार ने लिखा है कि यदि केन्द्रीकरण की दृष्टि से देखा जाय तो

यहाँ पायेंगे कि सामूहिक सुरक्षा मध्यवर्ती व्यवस्था की व्यवस्था है जिसमें शक्ति-सन्तुलन से अधिक केन्द्रीकृत प्रबन्ध होता है किन्तु विश्व सरकार की मान्यता से यह कम रहता है।¹

सामूहिक सुरक्षा का अर्थ एवं आधारभूत मान्यताएँ

(The Meaning and Fundamental Assumptions of Collective Security)

सामूहिक सुरक्षा, जैसा कि नाम से ही प्रकट है, विवाद देशों द्वारा सुरक्षा के लिए किये गये सामूहिक प्रयत्नों से सम्बन्धित है। प्रत्येक राष्ट्र अपने सुरक्षा प्रयत्नों में सचेत रहता है, किन्तु यदि उस पर सन्देह आता है कि वह भाग्यमय किया जाता है तो सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था से बन्धे सभी राष्ट्र उसकी सुरक्षा के लिए सामूहिक रूप से संगठित हो जाते हैं।

सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था को जॉन स्वर्ज़ेन बर्गेर (John Schwazen Berger) ने एक अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था के विरुद्ध भाग्यमय की ओरने व्यवस्था उसके विरुद्ध प्रतिक्रिया करने के लिए किये गये सयुक्त कार्यों की मशीनरी कहा है। साम्राज्यवादी तथा युद्ध-प्रिय देश विश्व-शान्ति को चुनौती देते रहे हैं। सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था का लक्ष्य है कि इस प्रकार की चुनौतियों का सक्षम मुकाबला सामूहिक रूप से किया जाय। मार्गेंबो के अनुसार सामूहिक सुरक्षा की कार्यकारी व्यवस्था में सुरक्षा की समस्या किसी एकके राष्ट्र की समस्या नहीं होती बल्कि उन सभी राष्ट्रों की समस्या होती है जो इस व्यवस्था के अन्तर्गत भाग लेते हैं। "एक सबके लिए और सब एक के लिए" (One for all and all for one)—यह सामूहिक सुरक्षा का नारा है।² कुछ प्रश्नों में यह व्यवस्था शक्ति-सन्तुलन का विस्तृत रूप कहा जा सकता है, लेकिन दोनों में आधारभूत अन्तर निश्चित रूप से हैं।

युद्ध को रोकने तथा अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति की प्रभिवृद्धि करने के प्रभावकारी साधन के रूप में सामूहिक सुरक्षा का विचार कुछ आधारभूत मान्यताओं पर आधारित है—

प्रथम, सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था इस रूप में पर्याप्त शक्ति-सम्पन्न हो कि वह भाग्यमयकारी राज्य का मुकाबला कर सके। यह व्यवस्था प्रत्येक अवसर पर इतनी अवरोधक शक्ति-संचय करने की स्थिति में हो कि भाग्यमय राष्ट्र भाग्यमय करने का दुस्साहस न करे।

द्वितीय, सामूहिक रूप से भाग्यमय का मुकाबला करने की सहमति राष्ट्रों की सुरक्षा सम्बन्धी मान्यताओं और नीतियों में यथासम्भव समानता हो।

तृतीय, ऐसे सभी राष्ट्र अपने परस्पर-विरोधी राजनीतिक हितों (Conflicting political interests) को सामूहिक सुरक्षात्मक कार्यवाही के हितार्थ बलिदान करने को तैयार रहें।

1. *Int'l L. Claude : Power and International Relations*, p. 94.

2. *Morgenthau : Politics among Nations*, p. p. 412-413.

चतुर्थ, सभी सम्बन्धित राष्ट्र संपातिपति को बनाये रखना अपने राष्ट्रीय हित में समर्थ ।

सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था इस धारणा पर आधारित है कि शक्तिशाली एकता का विरोध करने से पूर्व कोई भी आक्रमणकारी राज्य भली प्रकार सोच-विचार कर लेंगे । इस व्यवस्था में प्रत्येक देश को अपनी संप्रभुता को कुछ मर्यादित करना पड़ता है । व्यक्तिगत राष्ट्रीय मर्यादा (National Will) का सामूहिक निर्णय के लिए समर्पण कर दिया जाता है । सफल सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था में सैन्य एवं शस्त्रबल पर अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण रखना आवश्यक होता है । इस व्यवस्था का लक्ष्य केवल सामान्य शत्रु व्यवस्था आक्रमण की चुनौती का सामना करना ही नहीं होता बल्कि इसमें भी घाते यह इकाइयों के विकास को बाधायी पदा द्वारा भी प्रभावित करती है । सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था में सभी व्यवस्था अधिक से अधिक संख्या में बड़ी शक्तियों को सम्मिलित करना होता है क्योंकि किसी भी बिन्दु तक का सामना करने की शक्ति उनमें ही होती है । सामूहिक सुरक्षा सिद्धान्त की पृष्ठभूमि में ये पूर्व-धारणाएँ विद्यमान रहती हैं कि युद्ध की सम्भावनाएँ सदा विद्यमान रहो वाली हैं तथा आक्रमक शक्तियों को युद्ध करने से उभी रोका जा सकता है जब उनके लिए जबरदस्त शक्ति और विरोध का भय पैदा कर दिया जाय । इस प्रकार "युद्ध" और निवारण के रूप में "शक्ति"—ये दोनों तत्त्व अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की वास्तविकता के रूप में स्वीकार किये गये हैं ।

सामूहिक सुरक्षा के विचार का विकास (Development of the Collective Security Idea)

सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था को अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में लोकप्रिय बनाने का श्रेय भूतपूर्व अमेरिकन राष्ट्रपति वूड्रो विल्सन को दिया जाता है, तथानि इस विचार का धारणा 17वीं शताब्दी की ओस्नेब्रुक (Osnabruck) की सन्धि से माना जाता है । इस सन्धि की 17वीं धारा में किसी भी सम्भावित शत्रु के विरुद्ध सामूहिक कदम की बात कही गई थी । 19वीं शताब्दी में विलियम पेन तथा विलियमपिट ने यूरोप में शान्ति और सुव्यवस्था बनाने रखने के लिए सामूहिक सुरक्षा जैसी व्यवस्था का विचार प्रकाशित किया । विलियमपिट ने यूरोपीय महाशक्तियों को सुझाव दिया कि वे भविष्य में शान्ति एवं व्यवस्था को समाप्त करने वाले किसी भी आक्रमण का सामूहिक रूप से विरोध करने की एक प्रभावी योजना बनायें ।

सामूहिक सुरक्षा पद्धति का वास्तविक रूप 20वीं शताब्दी में प्रकट हुआ । 1910 में तत्कालीन अमेरिकन राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट ने कहा कि शान्ति-प्रिय महाशक्तियाँ एक शान्ति संघ (League of Peace) का निर्माण करें ताकि न केवल उनके बीच शान्ति रहे बल्कि किसी दूसरे राष्ट्र द्वारा भी यदि शान्ति भंग की शर्यतवाही हो तो समुचित शक्ति द्वारा उसे रोका जा सके । 1910 में ही एक अन्य विचारक वॉन वुल्लेनहोवन (Von Wollenhoveu) ने भी इसी प्रकार की एक

अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था का सुझाव दिया जिसका अमोहरनन कांग्रेस द्वारा समर्थन किया गया ।

सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था के अभियान को विशेष लोकप्रिय बनाने में प्रथम महायुद्ध नाम के दौरान राष्ट्रपति विल्सन की भूमिका महत्वपूर्ण रही । दिसम्बर, 1916 में राष्ट्रपति विल्सन ने सम्पूर्ण विश्व में शान्ति एवं न्याय की सुरक्षा के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय सभ की स्थापना का सुझाव रखा और 22 जनवरी, 1917 को अमेरिकन सीनेट के समक्ष 'शान्ति के लिए विश्व सभ' (World League for Peace) के बारे में विचार प्रकट करते हुए कहा कि "आज के बाद ससार में शान्ति स्थापित करना सभी सम्भव है जब हम एक नयी और ठोस कूटनीति की अपनाने और विश्व के सभी बड़े राष्ट्र किसी भी आपसी समझौते को मानें । शान्ति स्थापित करने के मूलभूत आधारों के बिना जब कोई गुट युद्ध द्वारा कार्यवाही करने सभ तो उस पर तुरन्त सामूहिक कार्यवाही की जा सके ।"

राष्ट्रपति विल्सन ने शान्ति स्थापना के लिए "सामूहिक व्यवस्था" की अवधारणा प्रकट की और विशेषतः उन्हीं के प्रयत्नों से पहली बार अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर संगठित रूप में सामूहिक सुरक्षा को व्यावहारिक रूप देने का प्रयास राष्ट्रसंघ की स्थापना के साथ किया गया । वैसे भी, सामूहिक सुरक्षा को स्थापित करने के लिए कुछ निर्णय लिये जाने से पूर्व ही सामूहिक सुरक्षा का विचार विभिन्न स्रोतों से अन्तर्राष्ट्रीय जगत का एक प्रमुख सिद्धान्त बन चुका था । राष्ट्रसंघ के निर्माण के लिए पेरिस में जो शान्ति-समझौता हुआ उसमें सामूहिक सुरक्षा का विचार भी मान्यता दी गई तथा इसे राष्ट्रसंघ का आधार मान लिया गया । राष्ट्रसंघ प्रायोगिक की पाखंडी बैठक में सभ के सविशेष प्रथम विधान के 16वें अनुच्छेद को, जो सामूहिक सुरक्षा से सम्बन्धित था, बिना किसी वाद-विवाद के स्वीकार कर लिया गया । 16वें अनुच्छेद द्वारा एक ऐसी अन्तर्राष्ट्रीय पद्धति की मान्यता मिली जिसमें राष्ट्र सामूहिक रूप से संगठित होकर शान्ति बनाये रखने का प्रयत्न करें । सविशेष की अवहलना करके युद्ध छेड़ने वाले राष्ट्र के लिए अनुच्छेद 16 में स्पष्टतः यह व्यवस्था की गई कि राष्ट्रसंघ सभ्य सदस्य राष्ट्रों की भावना देश के साथ सभी प्रकार के आधिकार और वैयक्तिक सम्बन्ध तोड़ने के लिए बाध्य कर सकता था । यह भी व्यवस्था थी कि परिपक्व सभ के सदस्यों से यह सिफारिश करे कि वे सविशेष की व्यवस्था बनाये रखने हेतु प्रभावकारी सैनिक, नौ-सैनिक और वायु-शक्ति का प्रयोग करें । वस्तुतः राष्ट्रसंघ के रूप में पहली बार सामूहिक सुरक्षा पद्धति ने एक संगठनात्मक रूप धारण किया और इसीलिए राष्ट्रसंघ को बहुधा सामूहिक सुरक्षा सिद्धान्त का "संस्थात्मक अभिव्यक्तिकरण" भी कहा जाता है ।

दुर्भाग्यवश राष्ट्रसंघ की सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था विभिन्न कारणों वश असफल सिद्ध हुई । तथापि सामूहिक सुरक्षा का विचार द्वितीय महायुद्ध नाम में ही और भी सजीव हो गया तथा नवीन विश्व-संस्था अर्थात् संयुक्त राष्ट्रसंघ में

राजनीतिज्ञों और विद्वानों ने और भी मजबूती के साथ सामूहिक सुरक्षा की प्रतिष्ठित किया। चार्टर के अध्याय 7 तथा महासभा के "शान्ति के लिए एजेंडा" प्रस्ताव द्वारा सामूहिक सुरक्षा-पद्धति का विवास किया गया। वर्तमान विश्व-संस्था के अन्तर्गत सामूहिक सुरक्षा पद्धति निम्नलिखित रूप से राष्ट्रसंघ की तुलना में श्रेष्ठतर व्यवस्था है।

सामूहिक सुरक्षा और राष्ट्रसंघ

(Collective Security and the League of Nations)

राष्ट्रसंघ का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा को बनाये रखना तथा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का शान्तिपूर्ण ढंग से समाधान करना था। इसका स्पष्ट अभिप्राय विश्व को किसी भी भावी विनाश से बचाने का था। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मघ के सविदा (Covenant) में अनेक व्यवस्थाएँ की गई थी जिनमें सामूहिक सुरक्षा (Collective Security) प्रमुख थी। मघ के सदस्यों को कुछ ऐसी कानूनी बाधनाया तथा ऐसे उत्तरदायित्वों को स्वीकार करने के लिए कहा गया था जिनमें उनके युद्ध प्रारम्भ करने की शक्ति एक बड़ी सीमा तक समाप्त हो जाती थी।

सविदा के अनुच्छेद 10 में व्यवस्था थी कि "मघ के सदस्य उसके सभी सदस्यों की प्रादेशिक एकता और राजनीतिक स्वतन्त्रता का सम्मान करने तथा उन्हें बाह्य आक्रमण के विरुद्ध सुरक्षित रखने का बचन देते हैं। इस प्रकार के किसी आक्रमण के होने प्रथम इस प्रकार के आक्रमण की घमकी प्रथम मघ उत्पन्न होने की प्रथमता में परिपक्व उन साधनों के बारे में परामर्श देगी जिनसे इस उत्तरदायित्व को पूरा किया जा सके।" राष्ट्रसंघ का, इस अनुच्छेद में प्रस्तावित, यही प्रसिद्ध "सामूहिक सुरक्षा" का सिद्धान्त था। अनुच्छेद 11 के अन्तर्गत सदस्य राष्ट्र आवश्यकता पड़े पर सामूहिक सुरक्षा के लिए उपयुक्त कदम उठाने को बचनबद्ध थे। यह अलग बात है कि यथार्थ में इस अनुच्छेद को कभी क्रियान्वित नहीं किया गया।

वस्तुतः अनेक सगटनात्मक और व्यावहारिक कारणों से राष्ट्रसंघ के अन्तर्गत सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य नहीं कर सकी। कुछ प्रमुख कारण निम्नवत् थे—

1. राष्ट्रसंघ के निर्माताओं की धारणा थी कि वे राष्ट्रों के आक्रमण के विरुद्ध कुछ राष्ट्रों का एक संगठन नहीं बना रहे हैं अपितु सामान्य हित की दृष्टि से पर्याप्तमय विश्व के सभी देशों का एक मघ बना रहे हैं। स्पष्ट है कि इस धारणा में सामूहिक सुरक्षा की दृष्टि में पर्याप्त दुर्बलता अन्तर्निहित थी।

2. संयुक्त राज्य अमेरिका जैसी महाशक्ति ने राष्ट्रसंघ की सदस्यता स्वीकार नहीं की और सीमित मन भी बहुत कुछ इसके बाहर ही रहा। कुछ और भी बड़े राष्ट्रों ने मघ की सदस्यता का जल्दी या देर से परित्याग कर दिया। इन परिस्थितियों

में राष्ट्रमण्ड के लिए यह कठिन हो गया कि वह सामूहिक सुरक्षा के क्षेत्र में प्रभावकारी कदम उठा सके ।

3. राष्ट्रमण्ड के प्रति बहाल राष्ट्रों के दृष्टिकोणों में प्रारम्भ में इतना मतभेद रहा कि सामूहिक सुरक्षा की पद्धति किसी भी रूप में कभी भी प्रभावशाली नहीं बन सकी । फ्रांस के लिए राष्ट्रमण्ड तभी स्वागत योग्य था जबकि वह सामूहिक सुरक्षा द्वारा राष्ट्रीय सुरक्षा की एक महत्वपूर्ण प्रत्याभूति (Guarantee) सिद्ध हो । इसीलिए उसने मण्ड की सुरक्षा-व्यवस्था का उन्मादपूर्ण समर्थन दिया । उसने मण्ड उभारने से भी घटने सुरक्षा-माध्यमों को यज्ञदूत बनाने के प्रयास किये । लेकिन ब्रिटेन ने राष्ट्रमण्ड की सुरक्षा-व्यवस्था में कोई विशेष दिलचस्पी नहीं दिखाई । यह राष्ट्रमण्ड को अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के समाधान, धार्मिक पुनर्निर्माण, सामाजिक सहयोग और अन्तर्राष्ट्रीय समुल्लस बनाने के एक उपयोगी माध्यम मानता था, किन्तु यह यह नहीं चाहता था कि मण्ड की सुरक्षा-व्यवस्थाओं को और अधिक शक्तिगामी बनाया जाय । यह उन राष्ट्रों की सुरक्षा के ऋण में घटने के प्रति उदासीन था जिनमें उसकी कोई रुचि नहीं थी । उसकी दिलचस्पी इस बात में थी कि वह राष्ट्रमण्ड को अपनी विदेश-नीति का एक मोहरा बनाये । अतः, जो बहुत बाद में मण्ड का सदस्य बना, सामूहिक सुरक्षा के लिए नहीं बल्कि फासीवाद के प्रसार के विरुद्ध सुरक्षा के लिए चिन्तित था ।

4. मविदा के अनुसार सैनिक कार्यवाही के लिए परिपक्व की निर्दिष्टी सिफारिश आवश्यक थी । पर ऐसी सिफारिश की मांग कम ही की जा सकती थी ।

उपरोक्त सभी कारणों का यह मण्ड प्रभाव रहा कि राष्ट्रमण्ड की सामूहिक सुरक्षा-पद्धति पूरी तरह निष्प्रभावी रही । यद्यपि प्रारम्भिक वर्षों में उसे कुछ अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को सुलझाने में सहायता मिली, तथापि महत्वपूर्ण समस्याओं पर विचार करते समय महाशक्तियों ने इस पर प्रहार किये और मण्ड की सुरक्षा-पद्धति उन प्रहारों को भेग न सकी । मार्गेश्वो के शब्दों में "जहाँ तक अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था के निर्माण और शांति की रक्षा तथा उसे कायम रखने का प्रश्न है, मण्ड को बवल किसी-किसी अवसर पर ही सफलता प्राप्त हो सकी—यह भी ऐसे अवसरों पर जहाँ कि इसके सदस्य बड़ी शक्तियों के हित परस्पर टकराते नहीं थे अथवा इनके प्रभावशाली सदस्यों में में प्रतिकार के हित मग नहीं होने थे ।"

राष्ट्रमण्ड के सम्मुख कोर्फू (Corfu, 1923) का ऐसा प्रथम विवाद था जिसमें एक बड़ी शक्ति मनमन थी और जिसने मण्ड की वास्तविक कमजोरी को स्पष्ट कर दिया । यह विवाद इटली और यूनान के मध्य था । 1923 में जब इटली ने यूनान के कोर्फू टापू पर बमबर्षा करके बच्चा जमा लिया तो यूनान ने राष्ट्रमण्ड के सदस्य के अनुच्छेद 16 के अन्तर्गत इटली के विरुद्ध शपथ की । इटली ने तर्क दिया कि उसने कोई आक्रमणकारी कार्य नहीं किया है, अतः उस पर अनुच्छेद 16 लागू नहीं होता । परिपक्व ने समस्या के समाधान के लिए राजदूतों का एक सम्मेलन बुनाने

का आदेश दिया। समस्या का समाधान पूरी तरह पक्षपातपूर्ण रहा। यूनान को निर्बल होने का दण्ड मिला और यद्यपि इटली ने कोफूँ पर उमबर्था की धी, फिर भी मुद्रावर्ज के रूप में उसे पुरस्कार मिला। इससे जाहिर हो गया कि राष्ट्रगण बड़े देश के लिलाफ विश्वास और दृढ़ता से कार्य नहीं कर सकता। यह सामूहिक सुरक्षा के सिद्धान्त और संघ के नियमों की पहली प्रवृत्ति अवहेलना थी।

1931 में राष्ट्रसंघ के समक्ष भीषण संकट—मन्चूरिया का संकट उपस्थित हुआ। यह संकट ऐसा था जिसमें सामूहिक सुरक्षा के सिद्धान्त की वास्तविक जांच होने वाली थी। सितम्बर, 1931 में जापान ने अचानक ही चीनियों पर आक्रमण करके मुकुदन (मन्चूरिया) पर कब्जा जमा लिया। कुछ ही दिनों में मन्चूरिया का अधिकांश भाग उसके कब्जे में आ गया। चीन ने स्यांगह्वें प्रान्शुन्द के आसपास घेरील करते हुए राष्ट्रसंघ से जापान के विरुद्ध-सहायता की याचना की। परिपक्ष में यह प्रस्ताव पारित किया गया कि जापानी सरकार शीघ्र ही अपनी सेनाएं वापस लौटावे ताकि "व्याप्ति" पुनर्स्थापित हो सके। जापान ने परिपक्ष की पूर्ण उपेक्षा की। संकट बढ़ता गया और जापानियों ने जनवरी, 1932 में शंघाई पर कब्जा कर लिया। चीन ने 29 जनवरी, 1932 को यह मांग की कि राष्ट्रसंघ के विधान की 10वीं, 15वीं और 16वीं धाराएँ जापान के विरुद्ध लागू की जाय तथा सभा (Assembly) के विशेष अधिवेशन में समस्या पर विचार हो। चीन का विचार था कि परिपक्ष में केवल बड़े राष्ट्रों का ही प्रतिनिधित्व है जो जापान के विरुद्ध कठोर कार्यवाही नहीं करना चाहते जब कि सभा में छोटे राष्ट्रों का बहुमत जापान के विरुद्ध बड़ी से बड़ी कार्यवाही का समर्थन करेगा। लेकिन सभा के अधिवेशन में विचार-शान्ति और सामूहिक सुरक्षा जैसे विषयों पर भावपूर्ण भाषण देने के प्रतिरिक्त कोई व्यावहारिक और ठोस काम नहीं किया गया। वास्तव में केवल बड़े राष्ट्रों के समर्थन से ही जापान के विरुद्ध कोई कार्यवाही की जा सकती थी। बड़े राष्ट्रों में रूस और अमेरिका जिनकी पूर्वी एशिया की राजनीति में दिलचस्पी थी, संघ के सदस्य नहीं थे और ब्रिटेन जो इन के प्रवर्तक कार्य का नैतिक समर्थन कर रहा था। अन्त में हुआ यह कि जापान ने समग्र सम्पूर्ण दक्षिणी मन्चूरिया पर अधिकार कर लिया। सभा जापान के कार्य की गवाह करने के भलाभा कोई ठोस कार्य नहीं कर सकी और सभा के इस कार्य के शीघ्र में जापानी प्रतिनिधि मण्डल सभा-स्तर से उठकर चला गया तथा 27 मार्च, 1933 को जापान ने संघ की सदस्यता त्याग दी। इस प्रकार राष्ट्रसंघ जापानी आक्रमण से चीन की रक्षा करने में सर्वथा असमर्थ रहा। मन्चूरिया काण्ड ने राष्ट्रसंघ और सामूहिक सुरक्षा के मृत्यु-पट्टे (Death Warrant) पर हस्ताक्षर कर दिये।

इटली-एबीसीनिया-युद्ध (1934-37) में राष्ट्रसंघ के सामूहिक सुरक्षा विधान को हमेशा के लिए पसीता लगा दिया और राष्ट्रसंघ की बची-बचूची महत्ता की सदा सर्वदा के लिए छत्र छत्र कर दिया। इटली ने राष्ट्रसंघ के विधान का उल्लंघन और अन्य अनेक संधियों की अवहेलना करते हुए एबीसीनिया पर कब्जा कर लिया।

इटली के समस्त अर्थनैतिक कार्य राष्ट्रसंघ की नजरों से नीचे होते रहे। सभा (A sembly) में स्वयं एबीसीनिया के सम्राट हैलसिनासी ने 30 जून, 1936 को इटली की शक्ति का रोमांचकारी वर्णन किया और सहायता की प्रतीति की। लेकिन सोवियत प्रतिनिधि को छोड़कर किसी ने एबीसीनिया का समर्थन नहीं किया। 15 जुलाई, 1936 को इटली के विरुद्ध लगाये गये आर्थिक प्रतिबन्ध भी हटा लिये गये। इस प्रकार सामूहिक सुरक्षा के सिद्धान्त का तिरस्कार कर दिया गया और एबीसीनिया को उसके भाग्य पर छोड़ दिया गया। इतना ही नहीं ब्रिटेन और फ्रांस ने प्रयास में एबीसीनिया राष्ट्रसंघ से निवृत्त दिया गया। राष्ट्रसंघ के मौलिक सिद्धान्त मिट्टी में मिल गये। राष्ट्रसंघ के इतिहास में पहली बार युद्ध रोकने के लिए विधान की 16वीं धारा के अनुसार प्रतिबन्ध लगाये गये थे, लेकिन वे सफल नहीं हो सके और सभ ने स्वयं को पूरी तरह बड़े राष्ट्रों के हाथ का लिसोना बना लिया।

निष्कर्षतः, राष्ट्रसंघ की यह सबसे बड़ी कमजोरी रही कि उसके पास "सामूहिक इच्छा" (Collective Will) को मनवाने की शक्ति का समाव रहा। वह केवल सामान्य सहमति प्राप्त करने के लिए प्रयत्न कर सकता था। एक ओर तो उसे उपनिवेशीय विचारों को मोड़ लेने का कार्य निभाना था तथा दूसरी ओर उसे उन सरकारों की इच्छाओं का ध्यान रखना था जिनके लिए उसका निर्माण किया गया था। इसीलिए अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं के शांतिपूर्ण समाधान में वह कभी सफल नहीं हो सका। पाल्मर एंड परकिन्स (Palmer and Perkins) ने ठीक ही निष्कर्ष निकाला है "सामूहिक सुरक्षा के विचार और उस लागू करने के साधन के रूप में राष्ट्रसंघ घुरी तरह दुविधा-ग्रस्त था, तथा वस्तुतः प्रारम्भ से ही शक्तिहीन था।"¹

सामूहिक सुरक्षा और संयुक्त राष्ट्रसंघ (Collective Security and the United Nations)

राष्ट्रसंघ की भांति ही संयुक्त राष्ट्रसंघ के विधान में भी सामूहिक सुरक्षा की व्यवस्था की गई है तथापि यह अपने पूर्ववर्ती की अपेक्षा अधिक प्रभावशाली है। राष्ट्रसंघ की परिपद् की अपेक्षा सुरक्षा-परिपद् को निवारक-कार्य (Preventive action) और प्रवर्तन-कार्य (Enforcement action) करने की अधिक शक्ति प्राप्त है। नार्मन वॉशिंग्टन के अनुसार राष्ट्रसंघ की पद्धति की अपेक्षा, कम से कम योजना के रूप में, संयुक्त राष्ट्र की व्यवस्था अधिक अच्छी है। पूरा राष्ट्रसंघ सभ्यता के समय ही मानवजातीय के विरुद्ध कार्यवाही करने की सोचता था वहाँ सभ्य राष्ट्र के सम्मान और शक्ति को रोकने के लिए लड़ने के ही-सोचता था। वहाँ की व्यवस्था है। बहा जाना है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ के पास अब दान है—परि

प्राकृतिक दात नहीं हैं तो कम में कम बने हुए दात अवश्य हैं और यदि वे हमेशा घटती तरह प्रयोग में न लाये जा सकें तो भी कम से कम उनमें काटने की शक्ति तो है ही।¹

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर के अनुच्छेद 43 के अन्तर्गत यह व्यवस्था है कि शान्ति स्थापना के लिए, जब जैसी आवश्यकता हो तब, सदस्य राष्ट्र सुरक्षा-परिषद् की सहायता के लिए अपनी सशस्त्र सेनाएँ, सहायता और अन्य सुविधाएँ, जिनमें मार्ग-प्रधिकार भी शामिल होये, सुरक्षा-परिषद् को सौंपना करेंगे। अनुच्छेद में यह भी उल्लिखित है कि मैनामों की तरफ उनमें प्रकार, उनकी तैयारी और स्थिति के बारे में निश्चय, समझौते एवं समझौतों से किये जायेंगे जिनकी बातचीत सुरक्षा-परिषद् की प्रेरणा से जल्दी आरम्भ की जानी चाहिए (नित्तु महाशक्तियों के आपसी मत-भेद के फलस्वरूप इस विषय पर अभी कोई समझौते नहीं हो सके हैं)। यह भी लिखा गया है कि सदस्य सामूहिक अन्तराष्ट्रीय कार्यवाही के लिए अपनी-अपनी राष्ट्रीय वायु-सेना के इस जल्दी से जल्दी उपलब्ध करायेंगे ताकि संयुक्त राष्ट्रसंघ तुरन्त सैनिक कार्यवाही कर सके।

यद्यपि शान्ति स्थापित करना सुरक्षा-परिषद् का प्रथम उत्तरदायित्व है, तथापि 'शान्ति के लिए एकता' (Uniting for Peace) के प्रस्ताव द्वारा यह व्यवस्था भी कर दी गई है कि यदि कभी शान्ति के लिए सृष्ट पड़ा हो जाय वयः शान्ति-भंग हो, अथवा आक्रमण हो जाय और सुरक्षा-परिषद् पारस्परिक मतभेदों के कारण इस दिशा में अपने कर्तव्य का पालन न कर सके, तो महासभा अपना सतृककालीन प्रविशेषण ब्रुलाकर तुरन्त मामला अपने-हस्त में ले सकती है और स्थिति का मुताबिका करने के लिए सामूहिक कार्यवाही का शुभाव दे सकती है। महासभा को अधिकार है कि वह अन्तराष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने के लिए सैनिक कार्यवाही का भी निर्देश दे। प्रस्ताव में अन्तराष्ट्रीय तनाव वाले क्षेत्रों में स्थिति का निरीक्षण करने और रिपोर्ट देने के लिए एक शान्ति निरीक्षण (मायोग) की भी व्यवस्था की गई है। प्रस्ताव में सदस्य-राष्ट्रों से यह भी निवेश किया गया है कि वे आवश्यकता पडने पर महासभा अथवा सुरक्षा-परिषद् की शिफारिश पर सभ के प्रयोजन कार्यवाही करने के लिए सशस्त्र सुनिश्चित सेना प्रदान करें। शान्ति के लिए एकता के इस महत्वपूर्ण प्रस्ताव पर बोलते हुए कनाडा के प्रधानमन्त्री ने कहा था कि हम सामूहिक सुरक्षा को संगठित करने की दिशा में एक नया कदम उठा रहे हैं जो कि हमारा लक्ष्य है। नवम्बर, 1956 में मिस्र पर इजराइल, ग्रेट ब्रिटेन और फ्रांस का संयुक्त आक्रमण होने पर महासभा के विभिष्ट प्रविशेषण में इस प्रस्ताव के अनुसार कार्य करते हुए ही सफलतापूर्वक शान्ति स्थापित की थी।

राष्ट्रसंघ और संयुक्त राष्ट्रसंघ की सामूहिक सुरक्षा पद्धति में अन्तर

यदि हम राष्ट्रसंघ और संयुक्त राष्ट्रसंघ की सामूहिक सुरक्षा पद्धति की तुलना करें तो प्रभावित महत्वपूर्ण अन्तर स्पष्ट होते हैं।

1. संयुक्त राष्ट्रमण्डल को आवश्यकता पड़ने पर अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा की स्थापना प्रथवा पुनःस्थापना के लिए, समस्त बल प्रयोग का अधिकार है। यह अधिकार राष्ट्रमण्डल को प्राप्त नहीं था।

2. चार्टर में अनुशास्ति और अन्य सहायताओं में भेद मिटा दिया है। सुरक्षा-परिषद् आवश्यक पथ उठाने के लिए स्वतन्त्र है। आपात-काल में मण्डल को आवश्यक कार्यवाही करने की पर्याप्त स्वतन्त्रता है, अतः सदस्य-राष्ट्र मानसिक रूप से स्वयं को कृष्ण घागवन्ध माने हैं। जिस प्रकार 1935 और 1936 में ह्योपिया को आर्थिक अनुशास्ति की प्रतीक्षा करनी पड़ी थी, उस प्रकार संयुक्त राष्ट्रमण्डल के चार्टर के अन्तर्गत नहीं करना पड़ता है।

3. राष्ट्रमण्डल पद्धति में प्रत्येक राज्य को आक्रमणकारी के विरुद्ध व्यक्तिगत रूप में कार्य करना पड़ता था। प्रत्येक सदस्य राज्य को स्वयं यह निश्चय करना पड़ता था कि आक्रमण हुआ है या नहीं और यदि आक्रमण हुआ है तो कौनसा राज्य आक्रमणकारी है। जब कोई सदस्य राज्य आक्रमण राज्य की सहायता करना था तो वह सहायता उस राज्य को ही दी जाती थी, राष्ट्रमण्डल को नहीं। वर्तमान चार्टर में सुरक्षा-परिषद् यह निश्चय करती है कि शान्ति को खतरा, शान्ति भंग प्रथवा आक्रमण हुआ है या नहीं, और इस सम्बन्ध में आवश्यक सिफारिशें करने या आवश्यक कदम उठाने में वह सक्षम है। परिषद् जो भी कार्यवाही करती है वह संयुक्त राष्ट्र के सब सदस्यों की ओर में करती है। सदस्य-देशों का कर्तव्य है कि वे सुरक्षा-परिषद् की सहायता करें। यह निश्चय राष्ट्रमण्डल की भांति व्यक्तिगत सदस्यों पर नहीं छोड़ा गया है। एण्ड्रयू माटें के अनुसार 'सुरक्षा-परिषद् को निश्चय पर कार्य करने की इतनी व्यापक शक्तिवा मिली हुई है जिनके कारण मण्डल को महान् प्रत्यक्ष शक्ति प्राप्त हो जाती है।'¹

4. सामूहिक सुरक्षा की कार्यवाही को सफल बनाने के लिए चार्टर के अन्तर्गत महाशक्तियों को नियोजनकार प्रदान करके विशेष रूप से उत्तरदायी बनाया गया है। राष्ट्रमण्डल में सभी सदस्यों को नहीं थी।

5. चार्टर के 51वें अनुच्छेद द्वारा सदस्य देशों को स्पष्ट रूप से व्यक्तिगत प्रथवा सामूहिक रूप में अपनी रक्षा करने का अधिकार दिया गया है। राष्ट्रमण्डल के प्रमविदा में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं थी।

6. सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था को हदततर बनाने के लिए चार्टर में प्रादेशिक मण्डलों की स्थापना को उचित बनाया गया है और सदस्य देशों को ऐसे सफल बनाने की अनुमति दी गई है। राष्ट्रमण्डल के अन्तर्गत इस प्रकार की व्यवस्था नहीं थी। चार्टर की सामूहिक सुरक्षा-पद्धति कसौटी पर

(1). संयुक्त राष्ट्रमण्डल के अन्तर्गत सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था को परीक्षा पर अवसर पहली बार मई 1950 में था जब दक्षिणी कोरिया पर उत्तरी कोरिया द्वारा

दिये गये आग्रहों ने मामलों को राष्ट्रसंघ में अपने हाथ में लिया। इस आग्रहों की सूचना मध्य की कोरिया में स्थित संयुक्त राष्ट्र आयोग द्वारा प्राप्त हुई। यह सूचना दोनों विस्तृत और पूर्ण थी कि 25, जून, 1950 को जब सुरक्षा-परिषद् की बैठक विवाद पर विचार के लिए हुई तब किसी राष्ट्र ने इस आधार-पर बैठक स्थगित करने की मांग नहीं की कि इसे वास्तविक स्थिति का ज्ञान नहीं है। इस प्रकार यह स्थिति वर्ष 1932 की उस स्थिति में विस्तृत मिश्र थी जब राष्ट्रसंघ ने मन्चूरिया पर जापानी आक्रमण की जांच के लिए "लिटिन आयोग" भेजा था और जब तक आयोग ने जानकारी प्राप्त करके जापान को दोषी ठहराया तब तक जापान मन्चूरिया पर अधिकार जमा चुका था।

कोरिया का युद्ध एक ऐसा घबराहट का जब संयुक्त राष्ट्रसंघ की सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था को प्रभावशाली बनाया जा सकता था। सुरक्षा-परिषद् ने विवादी पक्षों को युद्ध बन्द कर देने और 38 घंटाओं के बाद पर भीलावे जाने का आदेश दिया, और जब उत्तरी कोरिया ने इस आदेश को अवहेलना कर दी तो परिषद् ने अमेरिका के इस प्रस्ताव को तुरन्त ही पारित कर दिया कि कोरिया में संयुक्त राष्ट्रसंघीय कार्यवाही की जाय। 7 जुलाई, 1950 को परिषद् ने एक दूसरे प्रस्ताव द्वारा इस युद्ध को गंभीर बनाने हुए अमेरिका को अधिकार दिया कि वह इसका सेनापति नियुक्त करे। यद्यपि 16 अन्य राष्ट्रों ने भी इस कमान के निर्माण में योग दिया, तथापि वास्तविक तौर पर संयुक्त राष्ट्र अमेरिका ने ही उठाया था और अमेरिका के जनरल मैक-आर्थर इस पर प्रधान सेनापति बना।

वास्तव में इतिहास में पहली बार किसी विश्व महायुद्ध द्वारा इस प्रकार के सैनिक विरोध की मान्यता दी गई थी। यदि राष्ट्रसंघ जर्मनी द्वारा पोलैंड पर आक्रमण के समय प्रभावशाली सैनिक हस्तक्षेप कर पाता तो सम्भवतः द्वितीय महायुद्ध का व्यवहार ही नहीं आता। कोरिया-युद्ध में यदि संयुक्त राष्ट्रसंघ सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था के अग्रगण्य प्रभावशाली सैनिक विरोध नहीं करता तो भी सम्भव था कि तृतीय महायुद्ध का विस्फोट हो जाता।

कुछ विचारकों का मत है कि कोरिया के सम्बन्ध में संयुक्त राष्ट्रसंघ की कार्यवाही के आधार पर यह नहीं कहा जा सकता कि सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था ने अपने उत्तरदायित्व को पूरा किया था। पाल्मर एवं परकिन्स (Palmer and Perkins) का निष्कर्ष 'साधन न तो कभी था, न है और न भविष्य में ही कभी हो सकता है।' "वॉलर्स" (Wolfers) का भी विचार है कि कोरिया में सामूहिक सुरक्षा का सही रूप नहीं नियंत्रित पाया था। सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था के अनुसार होना यह चाहिए था कि आक्रमणकारी को सजा देने तथा प्रतिरोध करने के लिए किसी भी आक्रमणकारी के विरुद्ध कहीं भी लड़ा जाता किन्तु इसके स्थान पर सामूहिक शक्ति का प्रयोग केवल अमेरिका के प्रबल शत्रु के विरुद्ध किया गया था। अमेरिका के तत्कालीन राज्य सचिव एचसन (Acheson) का यह मध्य-मार्गी विचार था कि कोरिया की

समस्या को हमे सामूहिक सुरक्षा का अन्तिम धर्म-युद्ध (Final Crusade) नहीं मानना चाहिए।

कोरिया युद्ध ने समुक्त राष्ट्रमण्डल को कुछ अनुभव प्रदान किये तथा सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था को शक्तिशाली बनाने का प्रयास किया गया। यह इसी अनुभव का परिणाम था कि महासभा द्वारा "शान्ति के लिए एकता का प्रस्ताव" पास किया गया। उरुगुए के प्रतिनिधि ने ठीक ही कहा था कि कोरिया के अनुभव में हम काफी लाभान्वित हुए हैं तथा इसके व्यवहार को एक व्यावहारिक, मध्यमवादी और विश्व-व्यापी सामूहिक सुरक्षा-व्यवस्था का निर्माण करने के लिए काम में लाया जाना अपेक्षित है।

(2) सन् 1956 में मिस्र द्वारा स्वेज नहर का राष्ट्रीयकरण कर दिये जाने पर इजरायल, फ्रान्स और ब्रिटेन ने समुक्त रूप से उस पर आक्रमण कर दिया। 29-30 अक्टूबर को आक्रमणार्थक कार्यवाहिया होने के तुरन्त बाद ही सुरक्षा-परिषद् में सब राष्ट्रों के इस प्रस्ताव को भी फ्रान्स और ब्रिटेन ने वीटो कर दिया कि मिस्र में सेना का प्रयोग न किया जाय। इस पर "शान्ति के लिए एकता" प्रस्ताव के अन्तर्गत महासभा की सब-कमिटीन बैठक बुलाई गई और ब्रिटिश विरोध के बावजूद 2 नवम्बर 1956 को समुक्त राज्य अमेरिका का एक प्रस्ताव प्रबल बहुमत से पारित कर दिया गया जिसमें स्वेज नहर क्षेत्र में ब्रिटिश, फ्रेंच और इजरायली सैनिक कार्यवाही पर गम्भीर चिन्ता व्यक्त करते हुए अविलम्ब युद्ध-विराम पर बल दिया गया। 2 दिन बाद ही 4 नवम्बर को महासभा ने कनाडा पर एक प्रस्ताव पास किया कि महासचिव श्री हैमरगोल्ड मिस्र में युद्ध बन्द करने और युद्ध विराम की देखभाल के लिए सच को एक आपातकालीन सेना (UNEF) प्रस्तुत करें। इस प्रस्ताव के अनुकूल कार्य करते हुए 10 देशों की सैनिक टुकड़ियों से बनी 6 हजार सैनिकों की अन्तर्राष्ट्रीय सेना शान्ति स्थापना के लिए मिस्र भेजी गयी। 15 नवम्बर को आपातकालीन सेना का पहला दस्ता मिस्र पहुँचा। किन्तु इसके पहले ही 6-7 नवम्बर की मध्य रात्रि में ब्रिटिश-फ्रेंच सैनिक कार्यवाही बन्द कर दी गई थी। 7 नवम्बर को महासभा यह प्रस्ताव पारित कर चुकी थी कि ब्रिटिश की आक्रमणकारी फौजें मिस्र की भूमि में हट जाय और स्वेज नहर क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय पुलिस की व्यवस्था की जाय। मिस्र को यह आश्वासन दिया गया था कि राष्ट्रसंघीय सेना के रहने पर उसकी प्रभुता को कोई आघात नहीं आयेगी।

स्वेज विवाद की समुक्त राष्ट्रमण्डलीय कार्यवाही सामूहिक सुरक्षा परिषद् की सफलता थी यह सद्दिग्ध है। वास्तव में कुछ अन्य कारणों से आक्रमणकारियों ने महासभा के आदेश माने थे। 5 नवम्बर को सोवियत-संघ द्वारा आक्रमणकारियों को स्पष्ट शर्तों में यह चेतावनी दे दी गई थी कि यदि एक निश्चित समय तक मिस्र पर हमला बन्द नहीं किया गया तो वह अपने आपुनिकृत अस्त्रों के साथ इस सफ्ट में हस्तक्षेप करेगा, शनका ही नहीं समुक्त राज्य अमेरिका ने भी मिस्र में ब्रिटेन-फ्रेंच सैनिक

कार्यवाही को मुने तीर पर गनत बननाया । वास्तव में सोवियत नेतावनी गम्भीर थी और दूसरी ओर यह भय था कि यदि समुक्त राष्ट्र के अन्तर्गत स्वेज नहर की रक्षा के लिए कार्यवाही की गई तो उसमें प्रमुख योगदान समुक्त राज्य अमेरिका का होगा । चाहे स्वेज विवाद में समुक्त राष्ट्रीय कार्यवाही को सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था की सफलता का प्रभावशाली प्रमाण न माना जाय, लेकिन यह तथ्य एक बार पुनः सुस्पष्ट हो गया है कि यदि अमेरिका और रूस जैसी महाशक्तियाँ सहयोग करें तो समुक्त राष्ट्रसंघीय सभी कार्यवाहियाँ बहुत मुश्किल हो सकती हैं ।

(3) वास्तव में कोरिया युद्ध के बाद सामूहिक सुरक्षा-गठित की कामान्वित करने में समुक्त राष्ट्र पीछे ही हटा है और जुलाई, 1965 को सोवियत रूस द्वारा प्रस्तावित किये गये एक स्मरण पत्र के बाद से ही इस बात की पुनः पुष्टि होने लगी है कि समुक्त राष्ट्र के अन्तर्गत सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था की सफलता की प्रभावशाली बनाया जाय । महामन्त्रि कयाष्ट का यह संकेत समुक्त राष्ट्र के सदस्यों के लिए स्पष्ट है कि "सैनिक प्रतिस्पर्धा रोकने के लिए निषिद्ध रूप से केवल मात्र यह धारणा है कि समुक्त राष्ट्र के चार्टर और उसके अन्तर्गत लोगो में धारम-विराम की वृद्धि हो तथा सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था के अन्तर्गत कार्य करने के लिए उनमें सहयोग की भावना विकसित हो ।" संयुक्त राष्ट्रसंघ सामूहिक सुरक्षा के अपने उत्तरदायित्व को सच्चे अर्थों में नहीं निभा सका है—इस इंगित करते हुए पामर एवं परकिन (Palmer and Perkins) ने यद्वा तक निवेदन दिया है कि "समुक्त राष्ट्र के आधार पर यह कहा जा सकता है कि समुक्त राष्ट्र अपनी प्रकृति के कारण वास्तविक सामूहिक सुरक्षा का न तो कभी प्रभावशाली साधन था और न भविष्य में कभी हो सकता है ।" सुरक्षा परिषद् में महाशक्तियों के निवेदाधिकार ने एक ऐसी व्यूह रचना कर दी है जिसमें चूँकि जो कुछला जा सकता है किन्तु तेरो को राका नहीं जा सकता । निवेदाधिकार ने सामान्य सामूहिक सुरक्षा की व्यवस्था को छिन्न-भिन्न कर दिया है । कुछ विचारकों की मान्यता है कि इसमें छोटे राष्ट्रों को यह भाग्यमान प्राप्त हो गया है कि इसके कारण समुक्त राष्ट्रसंघ बड़ी शक्ति के विरुद्ध युद्ध का समर्थन नहीं करेगा । अतः समुक्त राष्ट्रसंघ के कर्मों में सम्पूर्ण नेतृ-बोध का मूल्यांकन करने पर बंद विचार तथा मार्टिन के इन शब्दों से प्रसङ्गत होता रहित है कि "समुक्त राष्ट्र के चार्टर में सामूहिक सुरक्षा की ध्वास्तविक पद्धति स्थापित की है ।"

वर्तमान परिस्थितियों में सामूहिक सुरक्षा की व्यावहारिकता

सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था, चाहे वह किसी भी रूप में आकार की हो, तब तक प्रभावशाली नहीं बन सकती जब तक उसे क्रियान्वित करने के लिए पर्याप्त शक्ति उपलब्ध नहीं की जा सके । शक्ति के अभाव में किसी भी आक्रमण को कुचला नहीं जा सकता । सामूहिक सुरक्षा की आवश्यकारी शक्ति के रूप में सिद्धान्त की दृष्टि से 3 विकल्प हो सकते हैं—

(1) सदस्य राज्यों द्वारा सहयोग का वचन दिया जा सकता है तथा आवश्यकता पड़ने पर उनकी सैनिक शक्तियों को प्रयुक्त करने का वायदा भी दिया जा सकता है।

(2) राज्य अपनी सेना का कुछ भाग अन्तर्राष्ट्रीय संस्था के पास छोड़ सकते हैं ताकि वह सामूहिक सुरक्षा के लिए आवश्यकता पड़ने पर उस सेना को स्वेच्छानुसार अपने काम में ले सके।

(3) अन्तर्राष्ट्रीय मध्य भयवा सब अपनी स्वयम् की सेना का प्रयोग में निर्माण कर सकता है जो सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था का प्रभावशाली रूप में संचालन करे।

राष्ट्रसभ द्वारा प्रथम विकल्प को अपनाया गया था कि राष्ट्रसभ में जिस विकल्प को अपनाया जाय, इस बारे में मन्त्रों के समय तक भारी विवाद रहा, धन में उच्च देशों की पूरी सहमति न रहते हुए भी द्वितीय विकल्प को अपना लिया गया। सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था को मात्र की परिस्थितियों में अत्यावहारिक, अस्थायी, अथवा अल्पकाल माना जाता है। इस विचार को मानने वाले लोग अपने पक्ष में निम्न तर्क प्रदान करते हैं—

(1) आक्रमणकारी जब आक्रमण करता है तो पूरी तैयारी और सोच बचाव के साथ करता है और जिस देश पर आक्रमण किया जाता है उनकी प्रतिक्रिया तत्काल ही होती है—वहाँ पूरी सैनिक तैयारी की जायगी, सबटकाशीन बजट पास किया जायगा तथा परिस्थिति के अनुकूल जो भी आवश्यक होगा, किया जायगा किन्तु सामूहिक-सुरक्षा व्यवस्था की दृष्टियों को पूरी तरह यह पता नहीं रहता कि वहाँ कैसे-कैसे विप्लव, कब, किमके साथ मिलकर, सैनिक कार्यवाही करनी चाहिए और इसी कारण तत्कालीन सम्मिलित युद्ध बंठित हो जाता है। फलतः सामूहिक सुरक्षा समुदाय की सैनिक शक्ति उसके किसी भाग से सदैव कम होगी।

(2) सन् 1945 ई० के बाद सैनिक तकनीकी में भारी परिवर्तन आ गया है। वैज्ञानिक विकास के कारण आज के युद्ध ऐसे बर्तन बने हैं कि आक्रमणकारी के विप्लव बंदम उठाने के लिए विचार करने को सामूहिक सुरक्षा प्रबन्ध करे तब तक आक्रमणकारी के द्वारा देश को नष्ट भी किया जा सकता है। यही कारण है कि प्रत्येक राष्ट्र यह जानता है कि वह अपने जीवन और मरण का प्रश्न सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था पर नहीं छोड़ सकता, इसका उसे स्वयं ही प्रबन्ध करना होगा।

(3) विश्व का दो गुटों में बंट जाना (Bipolarity) भी सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था के विपरीत पड़ा है। सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था यह मानती है कि उसके प्रतिद्वन्द्वियों का प्रभाव प्रत्येक देश पर पड़ेगा और कोई भी देश आक्रमण करने का साहस न कर सकेगा। किन्तु द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद इस व अमेरिका की नई शक्ति का उदय ऐसा हुआ जिस पर सामूहिक सुरक्षा के प्रतिद्वन्द्वियों का कोई प्रभाव

होने जाने वाला नहीं है। इसके अतिरिक्त दो गुटों की व्यवस्था में यह भी एक बाधा होती है कि प्राक्रमणकारी राज्य किसी भी एक गुट का सदस्य या नेता होता है और इस कारण उस गुट के दूसरे राज्य सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था के उतारदायित्वों को एरा नहीं होने देते।

1.4.4) सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था इस बात पर निर्भर करती है कि प्राक्रमणकारी रियासत पर प्राक्रमण किया गया है उस देश को स्पष्ट रूप से घोषित कर दिया जाये क्योंकि बिना इसके कोई कदम नहीं उठाया जा सकता है। भारत-पाक सम्पर्क के समय भारत द्वारा बताया यह माग की जाती रही कि वह पाकिस्तान को प्राक्राता घोषित करे किन्तु ऐसा न किया गया क्योंकि यह घोषणा श्रितनी सरत दिखती है उतनी नहीं है, इसमें अनेक राष्ट्रों के हित टकराते हैं। इसी कारण वे किसी भी राष्ट्र को प्राक्रमणकारी घोषित करने से कतराते हैं। प्राक्रमण की परिभाषा एक धर्म भी प्रत्येक लगाये जाते हैं। इस कारण यह बड़ा कठिन है कि पहले तो यह पता लगाया जाये कि गोया यह कार्य प्राक्रमण है या नहीं, यदि है भी तो प्राक्रमणकारी कौन है रियासत।

1.4.5) सामूहिक सुरक्षा की सफलता की विषयगत परिस्थितियाँ बढ़ने की अपेक्षा धीरे-धीरे घटती ही जा रही हैं। जिन समय इस सिद्धांत को अपनाया जा सकता था उस समय राजनीतिज्ञों का ध्यान इसकी तरफ न था, अब वे इसे क्रियान्वित करना चाहते हैं किन्तु बाह्य परिस्थितियाँ ऐसा नहीं होने देती। विषयगत आवश्यकताओं (Subject requirements) को देखकर ऐसा लगता है कि यह सिद्धांत अपरिपक्व है क्योंकि न तो राजनीतिज्ञ और न ही जनता इनकी पूर्ण आवश्यकताओं से परिचित है। आज के युग में ऐसे समुदाय का विकास हो गया है जो अपने-अपने राष्ट्रीय हित के प्रति पूरी तरह जागरूक हैं और इसी कारण उसमें भिन्नता है। इस समय सामूहिक सुरक्षा की सफल क्रियान्विति यह माग करती है कि ऐसे राजनीतिज्ञ हो जो नेतृत्व कर सकें और ऐसी जनता हो जो उसका अनुमनन कर सके। इस विचार का विकास किया जाय कि जो विश्व के लिए शुभ है वही राज्य के लिये भी शुभ है। राष्ट्रीय हित की विश्व शांति तथा व्यवस्था के साथ एकरूप कर दिया जाय। क्लाउडे (Claude) महोदय का मत है कि "कार्यभोग्य सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था की पूर्ण आवश्यकताएँ प्राप्त होने में अभी बहुत दूर हैं और यह भी सदिग्ध है कि इस दिशा में कुछ अर्पणपूर्ण विचार हो सकेया।"

1.4.6) जिस व्यक्ति के हाथों में विदेश नीति के संचालन का भार रहता है वह सदैव व्यवहार प्रधान नीति को अपनावेगा तथा प्रत्येक मामले को गौर से देखने के बाद ही कोई निर्णय लेगा। वह केवल सिद्धांतों के पीछे न दौड़ेगा, कोई भी राजनीतिज्ञ यह पसंद न करेगा कि वह सामूहिक सुरक्षा जैसे किसी भी सिद्धान्त की जंजीरों में अपने हाथों को जकड़ कर कुछ करने के लिए अपने प्राणों को बाध्य बना ले। एक सफल राजनीतिज्ञ वही है जिसके सामने अनेक विकल्पों के द्वार खुले रहते हैं

घोर परिस्थिति के अनुकूल एक मार्ग को अपनाते में उनके सामने कोई बाधा नहीं पड़ती। दूसरे शब्दों में आज की दुनिया में लोग यह विश्वास नहीं करने वि सामूहिक सुरक्षा के साधन को अपनाकर विश्व व्यवस्था (World order) पर राष्ट्रीय हित को प्राप्त किया जा सकता है।

(7) सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था की एक महत्वपूर्ण घातिलोचना मार्गेण्य घाटि विचारको द्वारा की गई है। ये विचारक यह मानते हैं कि सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था के अन्तर्गत युद्ध का खेन सीमित या स्थानीय न रहकर विश्वव्यापी बन जाता है। जिस युद्ध के परिणामों को एक खेन विशेष तक ही सीमित किया जा सकता था वे विश्व को विध्वंस की भाग से झुनस देते हैं। एक देश यदि सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था के अधीन भी आक्रमणकारी के विरुद्ध प्रभावित देश का साथ दे रहा है तो भी यह समझा जायगा कि ऐसा वह अपने स्वार्थ को साधने के लिए कर रहा है। मसलर में ऐसा सम्पासी राष्ट्र देखने को नहीं मिलता जो बदनामी और घातिलोचना सहकर भी परोपकार तथा न्याय की स्थापना में रत रहे। दूसरी ओर कुछ विचारक यह भी मानते हैं कि विश्व में शान्ति और व्यवस्था बनाये रखने के लिए बजाय सैद्धान्तिक के व्यावहारिक नीति की आवश्यकता होती है। क्लाडे (Claude) महाशय का निष्कर्ष है कि सामूहिक सुरक्षा शक्ति की ओर से अवधारण नहीं है बरन यह नीति की ओर से अवधारण है।

सामूहिक सुरक्षा और शक्ति-सन्तुलन

(Collective Security and Balance of Power)

सामूहिक सुरक्षा की प्रायः शक्ति सन्तुलन का विधल्प माना जाता है। सामूहिक सुरक्षा व्यावहारिक रूप के जनक विल्सन ने अपने विचारों का प्रतिपादन शक्ति-सन्तुलन के विरोध में किया था। वे मानते थे कि शक्ति सन्तुलन में राष्ट्र प्रतियोगितापूर्ण सन्धियों में बढ हो जाता है तथा विवशकारी शक्ति (Coercion) का प्रयोग राजनैतिक महत्वाकांक्षाओं को तथा स्वायंपूर्ण संस्थों को पूरा करने के लिये किया जाता है जबकि सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था में देशों के सहयोग का अव्य होना है सभी की न्याय एव सुरक्षा की व्यवस्था करना तथा निममे विवशकारी शक्ति का प्रयोग सामान्य शान्ति की स्थापना के लिए किया जाता है। क्लाडे (J. L. Claude) ने लिखा है कि "विल्सन से लेकर आज तक सामूहिक सुरक्षा के सभी सम्पर्क इसे शक्ति सन्तुलन से भिन्नता दिखाते हुए परिभाषित करते रहे हैं।"¹

विभिन्नताएँ

(The Differences)

शक्ति सन्तुलन एव सामूहिक सुरक्षा की मान्यताओं के बीच कुछ भन्तर हैं जो मुख्यतः निम्न प्रकार हैं—

1. सामूहिक सुरक्षा एक सामान्य सन्धि (Universal alliance) है जो प्रतियोगी संधियों (Competitive alliances) से भिन्न है जिनकी शक्ति सन्तुलन

की विशेषता माना जाता है। कॉर्डेल हल (Cordell Hull) ने संयुक्त राष्ट्रसंघ के बारे में लिखा है कि यह कुछ संगठित राष्ट्रों के विरुद्ध सधि नहीं है बल्कि प्रत्येक आक्रमणकारी के विरुद्ध है। यह सधि युद्ध के लिए नहीं बल्कि शक्ति के लिए है।¹ यह कथन दोनों मान्यताओं के मूल अन्तर को स्पष्ट करता है।

2. शक्ति संतुलन की मान्यता दो या दो से अधिक विरोधी गुटों की कल्पना करके चलती है जो परस्पर सघर्षशील प्रकृति के हैं किन्तु सामूहिक सुरक्षा की मान्यता 'एक विश्व' (One World) है जो सहयोग के आधार पर व्यवस्था का निर्माण करने के लिए संगठित होती है।

3. मध्यम देशों मान्यताओं सघर्ष व सहयोग को अन्तर्राष्ट्रीय जीवन के मूलतत्त्व मानती हैं तथा सघर्ष का मुकाबला करने के लिए सहयोग की सिफारिश करती हैं; किन्तु शक्ति संतुलन व्यवस्था के निर्माण के लिए सघर्षपूर्ण सहयोग चाहती है जबकि सामूहिक सुरक्षा सघर्ष को प्रतिषेधित रखने के लिए सामान्य सहयोग पर बल देती है।

4. शक्ति संतुलन कुछ सीमित गुटबन्दी बरके ही आक्रमणकारी का विरोध करना है तथा यह मानता है कि सघर्ष अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की सर्वमान्य विधि है किन्तु सामूहिक सुरक्षा सामान्य सहयोग के आधार पर आक्रमणकारी का मुकाबला करने को तैयार रहती है तथा यह मानती है कि आक्रमण अन्तर्राष्ट्रीय पटल पर केवल अपवाद है, नियम नहीं।

5. सामूहिक सुरक्षा यह मान कर चलती है कि किसी भी राष्ट्र द्वारा, किसी भी राष्ट्र पर, कभी भी लिया गया आक्रमण, विध्वंस-शक्ति के लिये सतर्क है और इसका विरोध करने के लिये प्रत्येक राष्ट्र को कटिबद्ध हो जाना चाहिए किन्तु शक्ति संतुलन की मान्यता इससे भिन्न है। इसमें एक राष्ट्र पर आक्रमण होने के समय दूसरी सहयोगी इकाइया उसका मुकाबला करने में तभी साथ देंगी जबकि वह उनके हितों से मेल रहता हो। यदि एक राष्ट्र का राष्ट्रीय हित उस आक्रमण से प्रभावित नहीं होता तो वह युद्ध में भाग लेने में विमुख हो सकता है।

6. इस प्रकार संतुलन व्यवस्था व्यवहारवादी (Pragmatic) है तथा एक राष्ट्र को आक्रमण का विरोध करने की केवल तभी सलाह देती है जबकि आक्रमण उसकी स्वयं की सुरक्षा करने के लिये पातक हो। किन्तु सामूहिक सुरक्षा की मान्यता में कुछ मैदाविक पट अधिक प्रभावशाली हैं क्योंकि यह राज्य को सदैव आक्रमण का विरोध करने को कहता है, कारण यह है कि उसका द्वितीय आक्रमण से प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकता।

7. शक्ति संतुलन व्यवस्था बहुत अस्थिर रहती है। यह स्वायत्त, एवं स्वनिर्देशित अनेक राज्यों से मिलकर बनती है जिसमें कोई ही बड़े राज्य होते हैं किन्तु सामूहिक सुरक्षा में एक व्यवस्था बनाने का प्रयास किया जाता है, तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों को एक संगठनात्मक रूप देने की कोशिश की जाती है।

त्रिवन्नी गट्ट के मतानुसार सामग्रिक सुरक्षा व शक्ति सन्तुलन के बीच वही अन्तर है जो कि कला (Art) और प्रकृति (Nature) के बीच होता है।

समानतायें

(The Similarities)

शक्ति सन्तुलन व सामग्रिक सुरक्षा की मान्यताओं के बीच स्थित उक्त अन्तरों के अतिरिक्त कुछ समानताएँ भी हैं जो निम्न प्रकार से हैं—

1. कहा जाता है कि शक्ति सन्तुलन की योजना का आधार दूसरे पक्ष की आक्रमणकारी सामर्थ्य (Aggressive capacity) है जबकि सामूहिक सुरक्षा आक्रमणकारी नीति पर अधिक ध्यान देती है। यह भाषिक सत्य है क्योंकि शक्ति सन्तुलन में दूसरे पक्ष की केवल आक्रमणकारी सामर्थ्य पर ही ध्यान नहीं दिया जाता बल्कि आक्रमणकारी नीति को भी देखा जाता है।

2. दोनों मान्यतायें प्रतिरोध (Deterrence) के मिद्गत की भूमि पर पाए हैं। शक्ति सन्तुलन में अपने को इतना शक्तिशाली बनाया जाता है कि विरोधी मुंह न उठा सके, सामूहिक सुरक्षा में भी शक्ति का एकीकरण कर आक्रमणकारी की महत्वाकांक्षाओं पर प्रतिबन्ध लगा दिया जाता है।

3. शक्ति सन्तुलन का आधार तुल्यभारिता तथा सामूहिक सुरक्षा का आधार प्रबलता (Preponderance) माना जाता है किन्तु अमल में तुल्यभारिता का रूप भी निश्चित नहीं है। शक्ति सन्तुलन की व्यवस्था में भी कोई पक्ष किसी देश से यह नहीं कहता कि दूसरा पक्ष कमजोर है अतः सन्तुलन की स्थापना वह उसी के साथ मिल जाय। इस प्रकार दोनों मान्यताओं के बीच वास्तविक अन्तर बहुत कम है।

4. दोनों ही व्यवस्थायें 'शांति के लिए युद्ध' (War for Peace) में विश्वास रखते हैं तथा कहते हैं कि शांति की स्थापना के लिए यह आवश्यक है कि लड़ने की इच्छा पैदा करने की सामर्थ्य का विकास किया जाय।

5. दोनों ही राज्यों के सामूहिक सहयोग में विश्वास करते हैं यद्यपि आक्रमणकारी या शांति को चुनौती देने वाला स्पष्ट नहीं है।

6. दोनों मान्यताओं की समानता उन आधारभूत परिस्थितियों के आधार पर भी बताई जा सकती है जो कि दोनों ही व्यवस्थाओं के सफल व्यवहार के लिए आवश्यक मानी जाती हैं। उदाहरण के लिए दोनों में शक्ति का फैलाव (Diffusion) इतना किया जाता है कि कोई भी शक्तिशाली राष्ट्र या पक्ष अन्तर्राष्ट्रीय शांति को खतरा न पहुँचा सके। दुनियाँ का दो गुटों में बंट जाना (Bipolarity) दोनों ही मान्यताओं के सफल संचालन के लिए पाठक है। दोनों में लचीली नीति (Flexible policy) अपनाई जाती है ताकि आवश्यकतानुसार पुराने शत्रु को मित्र और मित्र को शत्रु की तरह देखा जा सके। प्रजातन्त्र के इस युग में दोनों ही मान्यतायें लोकमत का समर्थन प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील रहती हैं। दोनों की स्थापना का प्रयत्न प्रायः एक-सी दुनिया में किया जाता है। विश्व के जिन परिवर्तनों ने शक्तिशाली सन्तुलन के

मार्ग में बाधा डाली है वे सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था के सफल संचालन में भी बाधन हैं। एडवार्ड वी. गुलिक (Edward V. Gulick) के मतानुसार शक्ति संतुलन का विकास हुआ है। संधि (Alliance), सम्मिलन (Coalition) तथा सामूहिक सुरक्षा (Collective security) इसके विकास चरण के मोतान हैं। क्लाउडे (I. L. Claude) का कहना है कि निष्कर्ष रूप में अनेक विचारकों ने यह माना है कि सामूहिक सुरक्षा को शक्ति-संतुलन का एक परिष्कृत स्वरूप मानना चाहिए न कि पूरी तरह से भिन्न और शक्ति-संतुलन का विकल्प। शक्ति-संतुलन की मान्यतायें सामूहिक सुरक्षा के सिद्धान्त की पूरक हैं। -

क्षेत्रवाद और संयुक्त राष्ट्रसंघ (Regionalism and the United Nations)

“क्षेत्रवाद” युद्धोत्तरकालीन अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की एक प्रमुख विशेषता है। साम्यवाद के नय, महाशक्तियों के पारस्परिक शक्तिवाद, संभावित युद्ध भयवा युद्धों से सुरक्षा, संयुक्त राष्ट्र में शीत युद्ध आदि ने क्षेत्रवाद भयवा प्रदेशवाद के उदय और विकास में महत्वपूर्ण भूमिका भरी है। क्षेत्रवाद एक ऐसी व्यवस्था मानी जाती है जिसमें कुछ राज्य अन्तर्राष्ट्रीय संधि करने में वचन-बद्ध होते हैं कि दूसरे राज्य भयवा राज्यों द्वारा की जाने वाली किसी विशेष आक्रमणवादी कार्यवाही के सम्मुख वे एक दूसरे की सहायता करेंगे। इस वचन-बद्धता भयवा प्रतिज्ञा में सैनिक कार्यवाही सदैव निहित होती है। आर्थिक, सामाजिक और सैनिक क्षेत्रीय संगठन भी आज महत्वपूर्ण हो गये हैं, तथापि अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के सम्दर्भ में क्षेत्रवाद भयवा क्षेत्रीय या प्रादेशिक संगठनों से भ्रम प्रायः सैनिक संगठनों से लिया जाता है।¹

क्षेत्रवाद की धारणा (Concept of Regionalism)

क्षेत्रवाद में अस्तित्वित भावना और उनके उद्देश्य की सर्वोत्तम अभिव्यक्ति हमें उत्तरी अटलांटिक संधि संगठन (नाटो) की पाचवीं धारा में मिलती है जिसके सारभूत शब्द इस प्रकार हैं—“सदस्य इस बात पर एकमत हैं कि.....उनमें से किसी एक भयवा अधिक के विरुद्ध आक्रमण सभी के विरुद्ध आक्रमण समझा जायगा। इसीलिए वे इस बात पर सहमत होते हैं कि यदि किसी प्रकार का सशस्त्र आक्रमण होना है तो उनमें से प्रत्येक (संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर के 51वें अनुच्छेद द्वारा प्रदत्त व्यक्तिगत भयवा सामूहिक आत्मरक्षा के अधिकार के अनुसार कार्य करते हुए).... शीघ्र ही व्यक्तिगत रूप में तथा अन्य सदस्यों के साथ इस प्रकार से आक्रमण पीड़ित सदस्य भयवा सदस्यों की सहायता करने के लिए ऐसी कार्यवाही करेगा जिसे वह आवश्यक समझे और जिसमें सशस्त्र शक्ति का प्रयोग भी सम्मिलित है।”

उपर्युक्त धारा में संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर के 51वें अनुच्छेद का जो आशय लिया गया है, यह सहज प्रदर्शनात्मक है, अन्यथा क्षेत्रवाद की मूल भावना पर इन

शब्दों के रहने या न रहने से कोई प्रभाव नहीं पड़ता। एक सैनिक को कूटनीतिक क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय समस्या के विधान के अनुकूल सिद्ध करने के लिए ही इस प्रकार का कूटनीतिक शब्द जान्य प्रायः रचा जाता है।

क्षेत्रीय संगठन प्रायः किसी प्रदेश की रक्षा के लिए बनाये जाते हैं, लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में “प्रदेश” अथवा “क्षेत्र” की कोई स्पष्ट व्याख्या नहीं है। इस प्रकार क्षेत्रीय संगठनों का क्षेत्र अथवा प्रदेश किसी प्राकृतिक या भौगोलिक सीमाओं से बंधा हुआ नहीं होता। उदाहरणार्थ, उत्तरी अटलांटिक संगठन में यूनान और टर्की जैसे राज्य भी सदस्य हैं जो अटलांटिक प्रदेश में नहीं आते। क्षेत्रवाद अथवा प्रदेशवाद, अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के क्षेत्र में, एक लोकप्रिय व्याख्या डॉ॰ वान मलेफेन्स ने की है जिसके अनुसार “एक प्रादेशिक व्यवस्था अथवा सन्धि ऐसे प्रभुता सम्पन्न राज्यों का स्वैच्छिक समुदाय होता है जो एक निश्चित क्षेत्र के भीतर हो या गिनके उस क्षेत्र में ऐसे सामान्य उद्देश्यों के लिए सम्मिलित हिन हो जिनका प्रयोजन उस क्षेत्र के सम्बन्ध में आन्तारिक पर्याप्तवाही न हो।”

नार्मन हिल (Norman Hill) के शब्दों में “सामान्यतः एक क्षेत्रीय सन्धि, व्यवस्था अथवा संगठन दो से अधिक राज्यों के बीच एक बन्धन सम्पन्न होता है। अतः एक द्विपक्षीय सन्धि, चाहे उसे करने वाले पक्षों ही हों, शायद ही कभी क्षेत्रीय या प्रादेशिक सन्धि कहलायेगी। इसमें भी अधिक राज्यों के मध्य भी, जिसे हम एक अथवा दूसरे ढंग में क्षेत्रीय या प्रादेशिक समूह समझें, स्वैच्छिक होना आवश्यक है। स्वैच्छा का अभाव होने के कारण ही हम इस और उसके ‘उपग्रहों’ (पोर्नैण्ड, हगरी, चेकोस्लोवाकिया आदि) से बने संगठनों को प्रादेशिक संगठन न मानकर गुट मानते हैं।”¹

संक्षेप में यह कहना चाहिये कि अन्तर्राष्ट्रीय जगत में क्षेत्र अथवा प्रदेश का अर्थ राज्यों के एक ऐसे क्षेत्र से होता है जहाँ कम से कम किसी सामान्य उद्देश्य की पूर्ति के लिए कुछ राज्य संगठित होकर कार्य करें। भूमिगत क्षेत्र का विचार इस संदर्भ में महत्वपूर्ण प्रतीत नहीं होता। नार्मन हिल ने इसीलिए सुझाव दिया है कि “क्षेत्रीय” (Regional) के स्थान पर यह उचित होगा कि “सीमित अन्तर्राष्ट्रीय” (Limited International) संगठन शब्दों का प्रयोग किया जाय।

संयुक्त राष्ट्र और क्षेत्रवाद

(The UN and Regionalism)

प्रथम महायुद्ध से पूर्व अमेरिकन राष्ट्रपति वुड्रो विल्सन की धारणा थी कि सभी राष्ट्रों का एक संगठन होना चाहिए और प्रादेशिक संगठनों को कोई स्थान नहीं दिया जाना चाहिए क्योंकि इनके कारण ही शांति और सुरक्षा की स्थापना नहीं होती, वरन् ये युद्ध की प्रवृत्ति को ही प्रोत्साहित करते हैं। लेकिन विल्सन को भी बाद में प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय संगठनों (Regional organizations) को मान्यता देनी

पट्टी और राष्ट्रमण्डल के सन्धि (Covenant) में भी उन्हें स्थान दिया गया। सन्धि की धारा 21 में कहा गया कि "इस सन्धि में कोई भी ऐसी बात नहीं होगी जो शांति व्यवस्था की प्राप्ति के अन्तर्राष्ट्रीय समझौते, जैसे गुनरो सन्धि के समान पचासवीं नवम्बर सन्धि सन्धि के अथवा प्रादेशिक समझौते, की सच्चाई को प्रभावित करनेवाली हो।" दो महायुद्धों के मध्यवर्ती काल में इस प्रकार के संगठन बड़ी संख्या में बने और बहुत कुछ इन्हीं के कारण राष्ट्रमण्डल सामूहिक सुरक्षा की स्थापना में प्रयत्न हुआ तथा उन राज्यों के विरुद्ध कोई दृढ़ कार्यवाही नहीं कर सका जिन्होंने आक्रान्ता का रूप धारण किया।

जब द्वितीय महायुद्ध के बीच अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा मण्डल के मौलिक सिद्धान्तों का निर्माण हो रहा था तो अमेरिकन रिपब्लिकन सचिव हन और राष्ट्रपति रूजवेल्ट एक अन्तर्राष्ट्रीय सौम्य के पक्ष में थे, और प्रादेशिक संगठनों के विरोधी थे, परन्तु अन्ततः प्रादेशिक संगठनों की स्थापना ने प्रयत्न ही सफल हुए। अधिकांश अमेरिकन एवं पश्चिमी राजनीतिज्ञों तथा मध्य विशारदों के लिए यह चिन्ता का विषय था कि 'लौह पर्दा' यूरोप में लौह आवरण (Iron-curtain) के पूर्व में उद्भूतपूर्वक बिखर रहा था और उसका प्रभाव सारे यूरोप पर पड़ रहा था। सामर एवं परनिम्न ने लिखा है कि "यह तो भयानक लगाने की बात थी कि लाली सेनाएँ कुछ ही दिनों, सप्ताहों, अथवा महीनों में इंगलिश चैनल तथा अटलांटिक सागर तक पहुँच सकती हैं अथवा नहीं, परन्तु यह निश्चित था कि 'पूर्व' (प्रवासी रुम) की ओर से हवाई आक्रमण के मार्ग में कोई भौतिक अथवा मैनिक बाधाएँ नहीं थीं।"

चूँकि राजनीतिज्ञों का बहुमत और अधिकांश राज्य यह नहीं चाहते थे कि आक्रमण के समय संयुक्त राष्ट्रमण्डल की सुरक्षा परिषद् (Security Council) के 5 स्थायी सदस्यों के हाथ में ही कार्यवाही करने का अधिकार रहे, अतः उन्होंने अपनी अपनी सुरक्षा के लिए प्रादेशिक संगठनों को बनाने के सिद्धान्त का समर्थन किया और इसी बात को सामने रखते हुए संयुक्त राष्ट्रमण्डल के चार्टर के 51वें अनुच्छेद में यह उल्लिखित किया गया कि—

"यदि संयुक्त राष्ट्रसंघ के किसी सदस्य पर कोई सशस्त्र आक्रमण होता है तो वह व्यक्तिगत रूप से अथवा सामूहिक रूप से आत्मरक्षा करने का अधिकारी है, वर्तमान चार्टर के अनुसार उस पर उस समय तक कोई रोक नहीं होगी जब तक सुरक्षा परिषद् अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा के लिए प्राण ही कोई कार्यवाही न करे। आत्मरक्षा के लिए सदस्य जो भी कार्यवाही करेंगे उसकी सूचना तुरन्त ही सुरक्षा परिषद् को देंगे। पर इस चार्टर के अनुसार इससे सुरक्षा परिषद् के अधिकारों और दायित्वों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा।"

इसके साथ ही चार्टर के 52वें अनुच्छेद में प्रादेशिक संगठनों के सम्बन्ध में स्पष्ट रूप में यह उल्लेख कर दिया गया कि—

"इस चार्टर की कोई धारा अन्तर्राष्ट्रीय शांति व सुरक्षा के लिए स्थापित अथवा निमित्त क्षेत्रीय संस्थाओं और व्यवस्थाओं के विरुद्ध नहीं है किन्तु ऐसी संस्थाएँ

व व्यवस्थाएं तथा उनकी गतिविधियां मयुक्त राष्ट्रसंघ के उद्देश्यों के अनुरूप होनी चाहिये।”

“यदि मयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य ऐसी संस्थाओं के सदस्य हों या उन्होंने ऐसे प्रबन्ध किये हों तो वे स्थानीय भगदों को सुरक्षा परिषद् के सामने आने से पहले ही इन्हीं क्षेत्रीय (प्रादेशिक) संस्थाओं या प्रबन्धों के जरिये शांतिपूर्ण ढंग से सम्भलने की कोशिश करेंगे।”

“यदि राष्ट्र अपनी इच्छा प्रकट करें या सुरक्षा परिषद् की ओर से कोई संकेत मिले तो स्थानीय भगदों इन्हीं प्रादेशिक संस्थाओं या प्रबन्धों के द्वारा सुलझाये जायेंगे। सुरक्षा परिषद् इस प्रकार के हमला को बढ़ावा देगी।”

चाटें की धाराओं से स्पष्ट है कि मयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्यों की प्रादेशिक व्यवस्थाओं द्वारा एजेन्सियों का प्रयोग करने के लिए अस्वीकृत किया गया। इतना ही नहीं आगे चलकर चाटें की 53वीं धारा में यह भी स्पष्ट कर दिया गया कि सुरक्षा परिषद् को यह अधिकार होगा कि वह चाटें के प्रादेशिक संगठनों को अपने अन्तर्गत कार्यवाही करने का आदेश दे सकती है प्रादेशिक संगठन सुरक्षा परिषद् का आदेश प्राप्त किये बिना किसी प्रकार को कार्यवाही करने का अधिकार नहीं रखते हैं, उन्हें यह अधिकार केवल उन्ही समय प्राप्त होगा जब वे इस प्रकार की कार्यवाही किसी ऐसे राज्य के विरुद्ध करें जो द्वितीय महायुद्ध में शत्रु राज्य थे। यह अनुच्छेद 53 अधिकृत रूप से इस प्रकार है—

जहां युद्ध होगा, सुरक्षा परिषद् अपने अधिकार में इन प्रादेशिक संस्थाओं या प्रबन्धों से अपनी अमल कराने की कार्यवाही का काम लेगी, लेकिन इन प्रादेशिक संस्थाओं या प्रबन्धों के अधीन अमल कराने की कोई कार्यवाही तब तक नहीं की जायेगी, जब तक सुरक्षा परिषद् ऐसा करने का अधिकार न दे दे। परन्तु यदि अनुच्छेद के पैरा 2¹ में उल्लेख किये किसी शत्रु राष्ट्र के खिलाफ अनुच्छेद 107² के अनुसार कार्यवाही की जा रही हो तो इस प्रकार का अधिकार देने की आवश्यकता तब तक नहीं होगी जब तक उस मामले से सम्बन्ध रखने वाली सरकारों की प्रार्थना

1. अनुच्छेद 53 का पैरा 2 शत्रु राष्ट्र की व्याख्या करता है। इसमें लेख है कि “शत्रु राष्ट्र शब्द उस राष्ट्र के लिए लागू होता है जो द्वितीय महायुद्ध में सप के चाटें पर हस्ताक्षर करने वाले किसी राष्ट्र का शत्रु रहा हो।”
2. अनुच्छेद 107 में लिखा गया है कि “द्वितीय महायुद्ध में यदि कोई राष्ट्र किसी हस्ताक्षरकर्ता सदस्य का शत्रु रहा हो और जिन सरकारों के ऊपर इसके विरुद्ध कार्यवाही करने की जिम्मेदारी सौंपी गई हो, अगर उन्होंने उसके खिलाफ कोई कार्यवाही की हो या करने के अधिकारी हो तो वर्तमान चाटें के अनुसार उस कार्यवाही को किसी प्रकार नहीं रोका जा सकेगा और न रद्द ही किया जा सकेगा।”

पर संयुक्त राष्ट्रसंघ को उन राष्ट्रीयों को बाधे आक्रमण करने से रोकने की जिम्मेदारी नहीं दे दी जाये।

प्रादेशिक प्रवन्धों को दी गयी विभिन्न-व्यवस्थाओं के दूरक के रूप में और साथ ही सम्बन्धित सूचनाओं से सदैव अवगत किये रखने की दृष्टि से चार्टर के धनुच्छेद 54 में लिखा गया कि—“इन प्रादेशिक संस्थाओं और प्रवन्धों के द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय शांति तथा सुरक्षा बनाये रखने की जो भी कार्यवाही होगी उसकी सूचना सुरक्षा परिषद् को हर समय दी जायगी।”

यद्यपि संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर की उपरोक्त सभी व्यवस्थाएँ दही घोषणा करती हैं कि प्रादेशिक संगठन विश्व संगठन के उद्देश्यों का परित्याग नहीं करते हुए संयुक्त राष्ट्रसंघ के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयत्नशील होंगे, परन्तु विश्व की महाशक्तियों ने इस व्यवस्था की छाड़ में अपने स्वार्थपूर्ण उद्देश्यों का खेल रेंगा। परिणामतः शत 15-20 वर्षों में ऐसे प्रादेशिक संगठनों की बाढ़ का रुखी है जिनसे विश्वशांति की समस्या सुलझने के स्थान पर उत्पन्न रही है। इन संगठनों और समझौतों ने अन्तर्राष्ट्रीय समस्या को उत्पन्न किया है, तनाव को बढ़ाया है तथा संयुक्त राष्ट्रसंघ के महत्व को घटाया है। युद्धोत्तर काल में जो प्रादेशिक व्यवस्थाएँ बनीं अथवा अस्तित्व में हैं, वे इस प्रकार हैं—

(क) पश्चिमी गोलार्ध में प्रादेशिक व्यवस्थाएँ :

- (1) रिमो सन्धि,
- (2) अमेरिकी राज्यों का संगठन (O. A. S.),
- (3) मध्य अमेरिकी राज्यों का संगठन (OCAS),
- (4) कैरिबियन आयोग।

(ख) पश्चिमी यूरोप में प्रादेशिक व्यवस्थाएँ :

- (1) बेनीलक्स संगठन (The Benelux Union)
- (2) ब्रुसेल्स सन्धि संगठन (Brussels Treaty Organization) और पश्चिमी यूरोपीय संघ (WEU)
- (3) यूरोपीय आर्थिक सहयोग संगठन (OEEC)
- (4) यूरोपीय चुकान या अदायगी संघ (EPU)
- (5) यूरोप की परिषद् (The Council of Europe)
- (6) यूरोपीय कोयला और द्रुपद संघ (ECSC)
- (7) यूरोपीय प्रतिरक्षा संघ (EDC)
- (8) यूरोपीय धनु-शक्ति संघ (EUROTOM)
- (9) यूरोपीय साम्राज्य बाजार (ECM)
- (10) यूरोपीय मुक्त व्यापार संघ (EFTA)

(ग) उत्तरी अटलान्टिक सैन्य संगठन,

(घ) पूर्वी यूरोप में प्रादेशिक व्यवस्थाएँ,

(1) वारसा-सन्धि संगठन

(2) पारस्परिक आर्थिक सहायता परिपद (CEMA)

(इ) दक्षिणी-पूर्वी यूरोप में सन्धि व्यवस्था :

(1) बाल्कन मैत्री संध (Balkan Entente)

(च) एशिया में प्रदेशवाद

(1) अरब लीग

(2) बेगदाद पैक्ट या केन्द्रीय सन्धि संगठन (CENTO), एव

(3) मनीला पैक्ट या दक्षिणी-पूर्वी एशिया सन्धि संगठन (SEATO)

(छ) प्रशान्त क्षेत्र में प्रदेशवाद :

(1) एन्जुस सन्धि (ANZUS Pact)

प्रादेशिक संगठनों का भूत्पांवन

जैसा कि कहा जा चुका है, प्रादेशिक संगठन आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक सहयोग के संगठन भी हो सकते हैं तथा विशुद्ध सैनिक या सुरक्षा संगठन भी। आर्थिक सहयोग के संगठनों को सामान्यतः हितकर माना जा सकता है, लेकिन सैनिक प्रयत्न सुरक्षा संगठन बहुत आलोचना के पात्र हैं—

प्रथम, इन सैनिक संगठनों के औचित्य को स्थापित करते समय सदैव संयुक्त राष्ट्रमण्डल के चार्टर की 51वीं धारा का हवाला दिया जाना है और आत्मरक्षा के अधिकार की दुलाई दी जाती है। परन्तु चार्टर की प्रादेशिक संगठनों सम्बन्धी इस धारा की गलत और मनमानी व्याख्या करके इन संगठनों को उचित सिद्ध करने का प्रयास किया जाता है। आत्मरक्षा का अर्थ तो उपस्थित ही तब होना है जब किसी देश पर कोई देश मगलमल कार्यक्रम आरम्भ कर दे। वस्तुस्थिति यही है कि इन संगठनों के द्वारा शक्ति-सन्तुलन की उम शोचनीय पद्धति को पुनर्जीवित करने का प्रयास किया गया है जिगड़ी संयुक्त राष्ट्रसंघ का चार्टर हमेशा के लिए अक्षत करना चाहता था। 9 दिसम्बर, 1955 को संयुक्त राष्ट्रसंघ की राजनीतिक समिति में श्री बी. के. मेनन ने स्पष्ट रूप से कहा था—

“हमारा कहना है कि वे (सुरक्षा संगठन) 51वीं धारा के अन्तर्गत नहीं आते क्योंकि प्रतिरक्षा की व्यवस्था का औचित्य उसी समय है जबकि कहीं संरक्षक कार्यक्रम का आरम्भ हो जाय।”

दूसरे, चार्टर की 24वीं धारा अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा कायम रखने का मुख्य उद्देश्यसिद्ध सुरक्षा परिपद को सौंपती है ताकि संयुक्त राष्ट्रसंघ की तरफ से कार्यक्रम का अविरोध निरोध किया जा सके। परन्तु ये प्रतिरक्षा संगठन इस मान्यता पर आधारित हैं कि आक्रमण-निरोध की कार्यवाही संयुक्त राष्ट्रसंघ की देख-रेख में न होकर इसके द्वारा सम्पादित होनी चाहिये। यह बात ध्यान देने योग्य है कि इन प्रतिरक्षात्मक संगठनों में कार्य सम्पादन के लिए परिषदों (Councils) की व्यवस्था की गई है जिनकी बैठकें किसी भी समय प्रतिरक्षात्मक कार्यवाही पर

विचार करने के लिए बुनाई जा सकती है। सुरक्षा परिषद् की भी इसी प्रकार की व्यवस्था है। वह इस तरह रची गई है कि निरन्तर काम कर सके और मानवण्य धारण होने या कार्यक्रमों की समावधान प्रस्तुत होने पर उसे रोकने के लिए आवश्यक कार्यवाही पर प्रतिक्रिया विचार कर सके। इस तरह स्पष्ट है कि प्रादेशिक प्रतिरक्षात्मक संगठन मूलतः इन विचारों पर आधारित है कि संयुक्त राष्ट्रमंच सामूहिक सुरक्षा की एक प्रभावशाली व्यवस्था का विकास करने में सफल नहीं हुआ है और विश्व के राष्ट्र अपने सुरक्षा के लिए उस पर निर्भर नहीं रह सकते हैं। अन्य शब्दों में ये सुरक्षा प्रणाली प्रतिरक्षा संगठन स्वयं को एक प्रकार से संयुक्त राष्ट्रमंच का प्रतिद्वन्द्वी बनाने में लगे हुए हैं और भविष्य में सशस्त्र शक्ति की अक्षमता के प्रतीक बन सकते हैं। हैमिल्टन फिश आर्मस्ट्रॉंग (Hamilton Fish Armstrong) का स्पष्ट मत है कि—

“प्रादेशिक समझौतों की एक शृङ्खला कुछ समय में सशस्त्र शक्ति की विरवधारी प्रवृत्ति और उद्देश्यों को ढक सकती है।”¹

इसी प्रकार हंस केल्सन (Hans Kelson) का विचार है कि—

“इस प्रकार की स्थानात्मक व्यवस्थाएँ उस राजनीतिक और वैधानिक व्यवस्था का दिवानियापन हैं जिनके लिए संयुक्त राष्ट्र की रचना की गई है।”²

इस सम्बन्ध में प्रो० ग्रेसन किर्क (Grecyson Kirk) का यह कथन उल्लेखनीय है जो उन्होंने नाटो सचि के बारे में व्यक्त किया था—

“अन्त में उसके प्रभाव से संयुक्त राष्ट्रमंच के प्रभाव के कम होने की आशंका है। यदि उसने संयुक्त राष्ट्र प्रमेरिका और संविषय सच के प्रभाव का विश्व के पैमाने पर विभाजन कर दिया तो उसके परिणामस्वरूप संयुक्त राष्ट्रमंच के विकास की समस्त संभावनाएँ नष्ट हो जायेंगी। उसमें संयुक्त राष्ट्रमंच की जनरल प्रमेम्बली में गुट के आधार पर मतदान करने की प्रणाली को बचाने का।”

तीसरे, प्रत्येक प्रतिरक्षा संगठनों की प्रेरक शक्ति या गैर प्रादेशिक राज्य है। उदाहरणार्थ सीडी और बगदाद पॅक्ट (अब मध्य) की प्रेरक शक्ति या प्रमेरिका व ब्रिटेन है। इन मध्य संगठनों के कारण राष्ट्रों के मध्य सहयोग नहीं बचिपु फूट और घृणा का प्रसार अधिक हुआ है। सीडी के कारण भारत और पाकिस्तान के सम्बन्ध और भी खराब हो गये जो बगदाद पॅक्ट ने अरब राष्ट्रों के बीच फूट डाल दी। श्री कृष्ण मेनन का यह कहना ठीक है कि गैर प्रादेशिक शक्तियों के कारण प्रादेशिक सुरक्षा संगठन “अनुनादित मात्रा में उपनिवेशवादी शासन की ओर प्रतिवर्तन” हो गए हैं। श्री नेहरू ने भी कहा था—“पूँजी शक्तियाँ उपनिवेशों पर प्रभुत्व स्थापित करने का चरित्र बच रही हैं।” श्री लका की श्रुतपूर्व प्रधान-मन्त्री श्रीमती विरिमातो

1. *Dean Vera M. : Main Trends in Post-War American Foreign Policy*, p. 34.

2. *Ibid.*, p. 84.

मडागनायके ने घोषणा की थी—“फौजी सधिया एशिया और अफ्रीका की स्वतन्त्रता की नई भावना के विरुद्ध साम्राज्यवादी राष्ट्रों की साक्षिण की प्रतीक है।”

चाहे, यदि यह मान लिया जाय कि संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर की 51वीं धारा प्रादेशिक संगठनों के लिए अनुमति प्रदान करती है तो प्रश्न उठता है कि टर्की किस प्रकार नाटो सन्धि में शामिल है, अथवा ब्रिटेन का मध्यपूर्व के साथ विघटन से भौगोलिक सम्बन्ध है अथवा संयुक्त राज्य अमेरिका सीटो सन्धि का क्यों कर सदस्य है।

इस तरह स्पष्ट है कि आर्थिक एवं व्यापारिक विकास के लिए बनाए गए प्रादेशिक संगठनों को छोड़कर सैनिक व सुरक्षा लक्ष्यों पर आधारित सभी प्रकार के प्रादेशिक एवं अन्य सैनिक संगठन अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए घातक हैं, अतः इनका परित्याग किया जाना चाहिए। विगत 10 वर्षों का इतिहास यह बताता है कि इन सैन्य संगठनों का व्यावहारिक महत्व सदेहास्पद है। 10 वर्ष पहले इस और अमेरिका एवं दूसरे के उद्यम विरोधी थे जबकि आज, इन प्रतिरक्षा संगठनों के होते हुए भी, एक दूसरे के कुछ अधिक निकट आए हैं। पाकिस्तान चीन के साथ मैत्री सम्बन्ध स्थापित करके सीटो और सेशे संगठनों में दूरार डाल चुका है। अमेरिका ने इन संगठनों को बनाया या साम्यवाद के प्रसार को रोकने के लिए और पाकिस्तान ने साम्यवादी चीन से अपनी साठगाठ जोड़ कर अमेरिका के समूचे को जबरदस्त घाघात पहुंचा दिया है। अमेरिका ने पाकिस्तान को साम्यवाद का प्रतिरोध करने के लिए जो हथियार दिये थे उनका पाकिस्तान द्वारा सितम्बर 1965 में भारत के विरुद्ध छुल्लमछुल्ला प्रयोग किया गया। यह घटना बताती है कि सैनिक संगठनों के सदस्य सैनिक कार्यवाही के समय और वैसे भी, संगठन के उद्देश्यों के प्रति निष्ठावान रहें, इसकी आशा करना सपनों की दुनिया में रहना है। प्रत्येक देश के अपने राष्ट्रीय हित होते हैं और कुछ राष्ट्र ऐसे होते हैं जो स्वयं के राष्ट्रीय हितों की भी परवाह न करते हुए शस्त्र और सैन्य बल का नया नाच करने में ही खुशी का अनुभव करते हैं। आज समय की पुकार है कि सैन्य संगठनों के स्थान पर निःशस्त्रीकरण की दिशा में आगे बढ़ते हुए ‘जियो और जीने दो’ के सिद्धान्त का सभी राष्ट्र अनुसरण करें। यदि “तोहा बजाने” की नीति पर चलते रहा जायगा तो यह निश्चित है कि मानवता तृतीय महायुद्ध के विस्फोट से नष्ट-भ्रष्ट हो जायगी। “सर्वं मृत्यु-मय है, सहयोगी जीवन पथ”—यह विश्व नेताओं, राजनीतिज्ञों और सैन्य विचारकों पर निर्भर है कि वे ससार को किस पथ पर ले जाना चाहते हैं।

प्रकार्यवाद के क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्रसंघ (The UN in the Sphere of Functionalism)

साधारण जनता का ध्यान अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के राजनीतिक और सुरक्षा सम्बन्धी मामलों पर अधिक जाता है, जबकि आर्थिक और सामाजिक कल्याण एवं

सहयोग के कार्य अपेक्षाकृत अधिक ठोस, स्थायी और रचनात्मक होते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक और सामाजिक सहयोग के लिए जिन संगठनों का अस्तित्व है उन्हें प्राथमिक राजनीतिक जगत में प्रकार्यवादी संगठन (Functional Organizations) कहा जाता है और इस प्रकार के सहयोग को विश्व-शान्ति की दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम समझने वालों को अथवा इस प्रकार की वकालत करने वालों को प्रकार्यवादी अथवा व्यवहारवादी (Functionalists) कहा जाता है।¹ ये प्रकार्यवादी संगठन गैर राजनीतिक होते हैं।

राष्ट्रसंघ और संयुक्त राष्ट्रसंघ जैसे अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों को राजनीतिक क्षेत्र में अरोक्षित सक्रियता नहीं मिलते देखकर हिन्सु सम्बद्ध गैर-राजनीतिक संगठनों को अपने उद्देश्यों में विशेष रूप से सफल होने देखकर धात्र यह चर्चा जोर पकड़ने लगी है कि कार्यक्रम अथवा प्रवादात्मक संगठनों की गतिविधियों को प्रोत्साहित किया जाय क्योंकि यह विश्व-शान्ति की दृष्टि में अधिक विवेकपूर्ण पथ होगा। प्लानो एवं रिग्स के अनुसार, अन्तर्राष्ट्रीय जगत में शान्ति को अमृष्ट करने के लिए आर्थिक और सामाजिक सहयोग का विस्तार आवश्यक समझा जाने लगा है और मुश्किल में ही कोई ऐसा प्रकार्यवादी या कार्यवादी संगठन होगा जो शान्ति-निर्माण को अपना एक मुख्य उद्देश्य न बनाये हुए हो।

प्रकार्यवाद में आधारभूत अन्तिमिहित धारणा यह है कि आर्थिक और सामाजिक सम्बन्ध के क्षेत्र में सहयोग द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा की समस्याओं को सर्वोत्तम रूप में कम किया जा सकता है।² इसमें यह मान्यता भी निहित है कि राज्यों के बीच मध्यम मुख्यतः सामाजिक असमानता के परिणाम हैं। आर्थिक लाभ का जो दूषित विवरण होता है, उसके फलस्वरूप उत्पन्न होने वाली आर्थिक और सामाजिक बुराईया ही अन्तर्राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय संपर्कों का कारण बन जाती है। इस प्रकार प्रकार्यवाद का मन्देश है कि राजनीतिक क्षेत्र में भी वहाँ अधिक महत्वपूर्ण और ठोस कार्य आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में सहयोग का प्रसार करना है।

संयुक्त राष्ट्रसंघ का कार्य केवल अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का निपटारा करना और युद्धों की रोकथाम ही नहीं है बल्कि यह पूर्ण आर्थिक और सामाजिक समस्याओं के निराकरण की भी चेष्टा करता है जो सामान्यतः युद्ध का कारण बन जाती है। विद्यते देश सत्त्वना से जानिबेत्तवाद और माध्यान्ववाद के निष्कार बनकर कालान्तर में विश्व-शान्ति की छतरे में ढाल देने हैं, और संयुक्त राष्ट्रसंघ इस तथ्य की समझने हुए धरती मीमांसा में मयागाध्य आर्थिक और सामाजिक सहयोग के प्रसार के लिए प्रयत्नशील है। चाटोर के निर्माता इस तथ्य की भनी-शान्ति जानते थे कि विश्व-शान्ति

1. *Plano and Riggs* : op. cit., p. 381.

2. *Ibid.*, p. 514.

को स्थायी तभी बनाया जा सकता है और संयुक्त राष्ट्रसंघ जैसी विश्व-मंस्था अपने उद्देश्यों में तभी सफल हो सकती है जब सत्तार में पिछड़े और विकासशील राष्ट्रों की प्राथमिक एवं सामाजिक उन्नति की ओर विशेष ध्यान दिया जाय। इसीलिए, राष्ट्रों में व्याप्त प्राथमिक एवं सामाजिक असमानताओं को यथामाध्यम करने के लिए चार्टर के अनुच्छेद 55 में स्पष्टतः उल्लिखित है कि "स्थायी स्थायित्व तथा कल्याण (जो लोगों के समान अधिकारों और मानवनिर्णय के सिद्धान्तों पर आधारित राष्ट्रों के बीच शान्तिप्रिय एवं मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों के लिए आवश्यक है) की दशाओं के निर्माण की दृष्टि से संयुक्त राष्ट्रमध्य निम्नलिखित बातों को प्रोत्साहन देगा"—

(क) जीवन के उच्च स्तर, पूर्ण कार्य तथा प्राथमिक एवं सामाजिक विकास की दशाएँ।

(ख) अन्तर्राष्ट्रीय प्राथमिक, सामाजिक, स्वास्थ्य, एवं सम्बन्धित समस्याओं का समाधान, तथा अन्तर्राष्ट्रीय सांस्कृतिक और शिक्षा सम्बन्धी सहयोग।

(ग) जाति, लिंग, भाषा अथवा धर्म का कोई भेद-भाव किये बिना मानव-प्रधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं के लिए सार्वदेशिक मूल्यांकन तथा पालन।

उत्पन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ के अन्तर्गत अनेक अभिकरणों की स्थापना की गई है जिनका आगामी अध्यायो में यथास्थान विस्तार में वर्णन किया गया है। वास्तव में संयुक्त राष्ट्रसंघ ने स्वयम् और अपने से सम्बद्ध अभिकरणों के माध्यम में अन्तर्राष्ट्रीय जीवन में प्राथमिक और सामाजिक सहयोग के प्रसार के लिए बहुत कुछ किया है। संयुक्त राष्ट्र में अमेरिका के स्थायी प्रतिनिधि थॉमस जे. गोल्डमैन ने ठीक ही कहा है कि सामान्य जनता का ध्यान अधिकांशतः संयुक्त राष्ट्रसंघ के भोर-भरे राजनीतिक विवादों पर रहता है किन्तु संयुक्त राष्ट्र का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य तो अराजनीतिक है जिसका कहीं प्रचार नहीं होता। प्रति-वर्ष संयुक्त राष्ट्र के अनेक कार्यक्रम ऐसे होते हैं जो प्राथमिक विकास, व्यापार, मानव-प्रधिकार, शरणार्थी, महिलाओं तथा शिशुओं की सुरक्षा, शिक्षा, कृषि, स्वास्थ्य, परिवार नियोजन, भवन निर्माण और दूसरे अनेक विषयों से सम्बद्ध होते हैं और जिनमें सदस्यों के सामान्य हित निहित हैं। साधारणतया सभी सरकारें इन कार्यक्रमों में सहयोग देती हैं जबकि उनके प्रतिनिधि उसी समय किसी अन्य बैठक में राजनीतिक याद-विवादों में व्यस्त रहते हैं। इतिहासकारों को किसी दिन यह स्वीकार करना होगा कि संयुक्त राष्ट्र के ये गैर-राजनीतिक कार्य विश्व-शान्ति के लिए सर्वाधिक स्थायी देन हैं जबकि इनका प्रचार सबसे कम होता है।

प्राथमिक और सामाजिक क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्र के कार्यों का विस्तृत विवेचन अगले अध्यायो में किया गया है। यहाँ निष्कर्ष रूप में इतना ही लिखना पर्याप्त है कि इन विश्व संगठन ने सत्तार के विभिन्न भागों में रहने वाले लोगों के बीच अणुत्व की

भावना के विकास की चेष्टा की है। इसके विशेष अभिकरणों द्वारा आर्थिक, सामाजिक, वैज्ञानिक, सांस्कृतिक क्षेत्रों में जो सहयोगकारी और श्रमसाधक कार्य किये जाते हैं उनका प्रभाव यह होता है कि जिन लोगों को इनकी सेवाओं से लाभ प्राप्त हो रहा है उनके दिलों में इसके प्रति सम्मान के भाव जाग्रत होने हैं। संयुक्त राष्ट्रसंघ जैसे पान्थमण के विरुद्ध सामूहिक प्रयत्नों का पक्षधारी है, उसी प्रकार महा एक राष्ट्र की प्रत्येक समस्या में दूसरे राष्ट्रों के सदभावनापूर्ण सहयोग को सम्भव बनाता है। इनसे समार के राष्ट्रों के बीच मिलजुलकर रहने और सहयोगपूर्ण सम्बन्धों की परम्पराओं का सूत्रपात होता है। यह कहा जाता है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्रयत्नों से आज एक राष्ट्र की सम्प्रभुता सर्वोदित होकर अनेक अन्तर्राष्ट्रीय पहलुओं से प्रभावित होने लगी है।

आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र में सहयोग के प्रसार द्वारा विश्व-शांति को प्रोत्साहन देने में संयुक्त राष्ट्रसंघ का उत्प्रेक्षनीय योग्य रहा है, तथापि यह कहना होगा कि इस सत्या के विश्व-कल्याण के कार्यों में विगत कुछ वर्षों से धीमापन आ गया है और यदि यह प्रवृत्ति मनवती गई तथा पिछड़े हुए देशों के निर्वागियों की संयुक्त राष्ट्र पर से आस्था उठ गई तो करोड़ों व्यक्ति रोटी के लिए साम्यवाद का सहारा ले लेंगे। पश्चिमी पाकिस्तान के अमानुषिक अत्याचारों से पीड़ितों और भारत में भाग आए लगभग एक करोड़ शरणार्थियों के प्रति मानवीय सहृदयता में संयुक्त राष्ट्रसंघ की जो उदासीनता रही है, वह इसके भविष्य के लिए एक प्रभुम संकेत है।



संयुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मुख लाये गए प्रमुख राजनीतिक विवाद

(MAJOR POLITICAL ISSUES BROUGHT
BEFORE THE U.N.)

“..... शांति घोषणा-पत्रों और प्रतिज्ञाओं में नहीं रहती।” ... हमें शांति की स्थापना के लिए प्रयास करना चाहिए। सभी लोगों के दिलों और दिमागों में शांति की इच्छा तथा स्थापनार्थ काम करने की भावना होनी चाहिए। मुझे विश्वास है कि हम ऐसा कर सकते हैं।”

—जान एक केनेडी

संयुक्त राष्ट्रसंघ का मुख्य उद्देश्य राजनीतिक समस्याओं का समाधान करते हुए अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा को हर प्रकार में प्रोत्साहन देना है। यद्यपि संघ आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र में बढ़ती भूमिका निभाता है, तथा उसके राजनीतिक कार्यक्रमों की सामान्यतः अधिक प्रकाश में आते हैं और विश्व-जनमत सामान्यतः उन्हीं के आधार पर उसकी सफलता-असफलता का मूल्यांकन करता है। पूर्ववर्ती अध्यायों में मन्दर्भानुसार, अनेक राजनीतिक समस्याओं पर, जो संयुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मुख प्रस्तुत की गईं, संक्षेप में विवेचन किया जा चुका है। प्रस्तुत अध्याय में हम संयुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मुख अब तक लाए गए प्रमुख राजनीतिक विवादों का उल्लेख करते हुए यह देखेंगे कि संघ उनको निपटाने में कहां तक सफल हुआ है।

महासभा और सुरक्षा परिषद् दोनों ही अराजनीतिक समस्याओं के निराकरण का प्रयत्न करती हैं। चार्टर के अनुसार सुरक्षा परिषद् पर अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा की स्थापना करने का प्रारम्भिक दायित्व है तथापि महासभा भी इन विषयों पर विचार कर सकती है। उसकी शक्तियों पर केवल यह प्रतिबन्ध है कि उन राजनीतिक समस्याओं पर विचार नहीं कर सकती जो सुरक्षा परिषद् के विचारधीन हैं, जब तक कि परिषद् उसे ऐसा करने की अनुमति न दे। वास्तव में यह कहना होगा

कि संयुक्त राष्ट्रसंघ के इन दोनों शक्तियों के नापें कुछ हद तक प्रतिव्यापी (Overlapping) हैं।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मुख लाये हुए सभी विषयों का वर्णन हमें संयुक्त राष्ट्रीय अभिलेखों में प्राप्त होता है जिनका अधीन संयुक्त राष्ट्र की "ईयर बुक्स", "यूनाइटेड नेशन्स बुलेटिन", "यूनाइटेड नेशन्स रिब्यू", "यू एन मन्थली क्रोनिक्ल" और संयुक्त राष्ट्र के प्रकाशन विभाग द्वारा समय-समय पर प्रकाशित पुस्तिकाओं, भूमिका-पत्रों और श्लेष-पत्रों में मिलता है। महामन्त्रिष्व की आवधिक रिपोर्ट भी इसका कुछ परिचय देती है। यद्यपि हमें इन प्रमुख राजनीतिक विवादों को प्रस्तुत करेंगे जो संघ के सम्मुख अब तक समय-समय पर उपस्थित किये गये हैं—

रूस ईरान विवाद

संयुक्त राष्ट्रसंघ के समक्ष प्रस्तुत किया जाने वाला यह प्रथम विवाद था। ईरान के एक प्रान्त आज़रबाइजान (Azerbaijan) में सोवियत फौजें घुसी हुई थी। 19 जनवरी, 1946 को ईरान ने सुरक्षा परिषद् से शिवायत करते हुए रूस पर ईरान के प्रान्तरिक मामलों में हस्तक्षेप करने का आरोप लगाया और ईरानी प्रान्त में रूसी सेनाओं की उपस्थिति को अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए खतरा बताया। सुरक्षा-परिषद् में आरोप-प्रत्यारोप करने और रूस ने यह सकेत दिया कि वह ईरानी सरकार के साथ प्रत्यक्ष बार्गा करना पसन्द करेगा। परिषद् ने दोनों पक्षों को सीधी बातचीत करने और बार्ता की प्रगति से सूचित करने का सुझाव दिया। जब बार्ता से कोई परिणाम नहीं निकला तो परिषद् ने सोवियत संघ से प्रार्थना की कि वह 6 मई, 1947 तक ईरान से अपनी फौजें बुला ले। इसी बीच ईरान और रूस के मध्य समझौता हो गया और महामन्त्रिष्व ने बताया कि परिषद् को अब इस प्रश्न पर विचार करने का प्रसंग नहीं रहा है। 21 मई, 1946 को तेहरान तथा मास्को में घोषणा की कि सोवियत सेनायें 9 मई को ही ईरान से हट चुकी हैं।

ईरानी सङ्घटन को मुलभाने में यद्यपि-सुरक्षा-परिषद् द्वारा की गई किसी विशेष कार्यवाही का भाग नहीं था, किन्तु परिषद् में हुई बहसों ने सम्प्रदाय पर प्रबल रूस विरोधी लोकमत जगृत कर दिया और रूस ने अपनी सेनायें ईरानी भूमि से हटा लेना उचित समझा।

यूनान-विवाद

3 जनवरी, 1946 को रूस ने सुरक्षा परिषद् से शिवायत की कि महायुद्ध समाप्त हो जाने के बाद भी ब्रिटिश फौजें यूनानी भू-प्रदेश पर बनी रह कर, उस देश के प्रान्तरिक मामलों में हस्तक्षेप तथा अन्तर्राष्ट्रीय तनाव पैदा कर रही हैं। परिषद् में विचार-विमर्श के दौरान यूनानी प्रतिनिधि ने कहा कि यूनानी जनता ब्रिटिश सैनिकों की उपस्थिति को जन-व्यवस्था और सुरक्षा के लिए अनिवार्य समझती है। इस स्थिति में यह स्वाभाविक था कि सुरक्षा-परिषद् ने मामले की सुनवाई समाप्त करने का निश्चय कर लिया। दिसम्बर, 1946 में यूनान ने परिषद् से

शिकायत की कि ग्रीसी साम्यवादी देश छापा-मारो को सहायता दे रहे हैं और यूनान के साथ तनाव पैदा कर रहे हैं। परिषद् द्वारा नियुक्त आयोग ने मई, 1947 में इस शिकायत की पुष्टि की। परिषद् ने जब धागे जाच-पड़ताल करने का प्रयत्न किया तो मोबियत क्लब ने धीटो का प्रयोग कर दिया। इसके बाद महासभा ने जाच-पड़ताल के लिए आयोग नियुक्त किया जिसे अल्बानिया, बल्गेरिया व यूगोस्लाविया ने अग्रेजी सीमाओं में प्रवेश की अनुमति नहीं दी। अन्त में 3 मुख्य कारणों से यूनानी समस्या का समाधान हो गया—

(1) महासभा द्वारा नियुक्त आयोग की उपस्थिति में साम्यवादी देशों द्वारा पूर्ववत् माग में छापा मारो को सहायता नहीं दी जा सकी।

(2) टीटो स्टालिन विवाद के कारण यूनानी छापा-मारो को यूगोस्लाविया की सहायता बन्द हो गई।

(3) संयुक्त राष्ट्रसंघ के निरीक्षण में अमेरिका द्वारा यूनान की पूरी-पूरी आर्थिक व सैनिक सहायता मिली।

इस प्रकार संयुक्त राष्ट्रसंघ के सामयिक और सांस्कृतिक हस्तक्षेप से दक्षिणी यूरोप का एक महत्वपूर्ण देश साम्यवादी नियन्त्रण में जाते-जाते बच गया।

बर्लिन की समस्या

1945 की पोद्सडम सम्मेलन के अनुसार बर्लिन नगर रूस, फ्रांस, ब्रिटेन और अमेरिका के नियन्त्रण में बांट दिया गया था। पश्चिमी बर्लिन मित्र राष्ट्रों के नियन्त्रण में और पूर्वी बर्लिन रूस के नियन्त्रण में रहा था। तभी से भाग तक यह स्थिति चली आ रही है। पोद्सडम सम्मेलन में यह भी तय हुआ था कि दोनों जर्मनी की आर्थिक एकात्मता कायम रखी जायेगी। लेकिन चारों देश इस निर्णय को कायम न रख सके। पश्चिमी राष्ट्रों द्वारा कई मुद्दा प्रचलित करने से शुद्ध होकर रूस ने 1 मार्च, 1948 को पश्चिमी बर्लिन के अल और अल मार्गें बन्द कर दिये। इस नाकेबन्दी का प्रत्युत्तर पश्चिमी राष्ट्रों ने हवाई मार्ग का आर्थिक प्रयोग करके दिया।

23 सितम्बर, 1948 को सुरक्षा-परिषद् में हमी नारेन्बर्ग की विरुद्ध शिकायत की गई और इस कार्यवाही को अन्तिम के लिए धातक बताया गया। भगडा महाशक्तियों के बीच था, अतः सुरक्षा-परिषद् समस्या पर विचार करने के प्रतिरिक्त और कुछ भी कर सकने में असमर्थ थी। इसी मध्य चारों महाशक्तियों के बीच अनौपचारिक रूप से समस्या को सुलझाने की बातचीत चलती रही और 4 मई, 1949 को फ्रांस, ब्रिटेन व अमेरिका ने सुरक्षा-परिषद् को सूचित किया कि बर्लिन समस्या पर रूस से उनका समझौता हो गया है।

यद्यपि समस्या का हल महाशक्तियों के आपसी समझौते से हुआ, तथापि संयुक्त राष्ट्रसंघ ने विचार-विमर्श, पत्र-व्यवहार और सम्पर्क आदि के माध्यम से

दोनों पक्षों को परस्पर मिलने, वे लिए महत्वपूर्ण तथा उपयोगी गृहभूमि तैयार की और स्थान तथा मुविधायें उपलब्ध कीं।

कोरिया संकट

यह एक ऐसा गम्भीर संकट था जिसने संयुक्त राष्ट्रसंघ की सामाजिक सुरक्षा और दण्ड-व्यवस्था की वास्तविक परीक्षा की और जिसने समाधान के लिए संघ को पहली बार सैनिक कार्यवाही का आसरा लेना पड़ा। द्वितीय महायुद्ध के बाद विभाजित उत्तरी और दक्षिणी कोरिया में विरोध बढ़ता गया। 25 जून, 1950 को उत्तरी कोरिया ने दक्षिणी कोरिया पर विशाल सैनिक घातमारा कर दिया। समुक्त राष्ट्रसंघीय जाच-पड़ताल में इसकी पुष्टि हो गई। इन दिनों रूस ने संयुक्त राष्ट्रसंघ की बैठकों का बहिष्कार कर रखा था। सुरक्षा-परिषद् ने उत्तरी कोरिया को आक्रमणकारी घोषित करके सैनिक हस्तक्षेप का निश्चय किया। जुलाई, 1950 में संयुक्त राष्ट्रसंघीय भण्डे के चीन लगभग सोनहू राष्ट्रों की एक संयुक्त ब्रह्माण की रचना हुई जिसका सेनापति जनरल मैकार्थर बनाया गया। पहले तो संयुक्त राष्ट्रसंघ की सेना को सफलता मिली लेकिन जब मरीय फौजों ने 38 प्रक्षालन पार करके उत्तरी कोरिया क्षेत्र में लड़ना शुरू किया तो साम्यवादी चीन के सैनिक उत्तरी कोरिया की ओर से लड़ाई में कूद पड़े।

एक ओर तो संयुक्त राष्ट्रसंघ की सैनिक कार्यवाही जारी रही और दूसरी ओर संघ ने शान्तिपूर्ण समझौते के प्रयास जारी रक्के। महामन्त्र ने चीन और उत्तरी कोरिया को युद्ध-सामग्री भेजने पर भी प्रतिगन्ध लगा दिया पर इसका कोई फल नहीं निकला। युद्ध की भीषणता से दोनों ही पक्ष तब आ गये और विराम-सन्धि की चर्चा चलने लगी। प्रश्न में 10 जुलाई, 1951 को राष्ट्र-मयीय संयुक्त ब्रह्माण और साम्यवादी चीन व उत्तरी कोरिया की संयुक्त ब्रह्माण के प्रतिनिधियों में अधिकतम विषयों पर समझौता हो गया। शेष मतभेदों और युद्ध-बन्धियों के मामले पर जून, 1953 में समझौता सम्पन्न हो सका।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्रयासों से कोरिया का युद्ध विश्व-युद्ध बनने से रुक गया। ए. ई. स्टीवेन्सन के शब्दों में—“संयुक्त राष्ट्रसंघ के इस प्रथम महात्वा सामूहिक सैनिक कार्यवाही ने यह सिद्ध कर दिया कि यह संगठन शक्ति और शान्ति दोनों से काम लेने के रूपों को ग्रहण करने योग्य है।” वास्तव में संयुक्त राज्य अमेरिका की प्रबल सैनिक शक्ति के बल पर ही संघ कोरिया युद्ध में सफल हो सका।

फिलिस्तीन विभाजन की समस्या

प्रथम महायुद्ध के बाद यह प्रदेश सरलण प्रदेश (Mandate) के रूप में ब्रिटेन को प्राप्ता हुआ था। द्वितीय महायुद्ध के उपरान्त फरवरी, 1947 में ब्रिटेन ने घोषणा कर दी कि उसके लिए इस मेन्डेट के शासन-प्रबन्ध को चलाना सम्भव नहीं है। अप्रैल, 1947 में ब्रिटेन ने यह समस्या महासभा के सामने पेश कर दी। महासभा द्वारा नियुक्त विशेष समिति ने अगस्त, 1947 में सिफारिश की कि फिलिस्तीन

को दो भागों में बांट दिया जाय—एक भाग में अरब राज्य की स्थापना हो और दूसरे में यहूदी राज्य की। महासभा ने सिफारिश स्वीकार कर ली। लेकिन फिलीस्तीन विभाजन के प्रश्न पर अरबों और यहूदियों में मध्य बंटना गया। दोनों पक्षों में प्रभावी युद्ध-विराम के सभी समुक्त राष्ट्र संधीय प्रयास विफल हो गये। 14 मई, 1948 को ब्रिटेन ने फिलीस्तीन पर से अपना शासन प्रबन्ध हटा लिया (जिसकी घोषणा 15 मई को की गई) और यहूदियों ने फिलीस्तीन में इजराइल राज्य की घोषणा कर दी। बदले में ईराक, लेबनान, ट्रांस-जोर्डन आदि अरब राष्ट्रों ने फिलीस्तीन पर आक्रमण कर दिया। इजराइल के प्रत्याक्रमण को अरब राष्ट्र नहीं रोक सके। 11 जून, 1948 को समुक्त राष्ट्र संधीय प्रतिनिधि बर्नाडोट के प्रयत्नों से दोनों पक्षों में चार सप्ताह के लिए युद्ध-विराम हो गया किन्तु उपद्रव चलते रहे और 17 सितम्बर को बर्नाडोट भी गोली के शिकार हुए। सुरक्षा-परिषद् ने प्रव डा० राफ़ जे. वुड को कार्यवाहक अध्यक्ष नियुक्त किया। 29 दिसम्बर को तीसरी बार युद्ध-विराम स्थापित हुआ। इसके बाद महासभा ने एक "समुक्त राष्ट्र समझौता आयोग" (U.N. Conciliation Commission) नियुक्त किया जिसने अनेक विफल प्रयत्नों की सुलभाया और इजराइल व पड़ोसी राज्यों में सीमा सम्बन्धी सन्धिषा सम्पन्न हुई।

अद्यपि समुक्त राष्ट्रमध्य के प्रयासों में फिलीस्तीन विभाजन की समस्या का समाधान होकर इजराइल और अरब राष्ट्रों में सन्धिषा हो गई लेकिन इस क्षेत्र में स्थायी शान्ति की समस्या आज भी ज्यों की त्यों बनी हुई है। अक्टूबर, 1956 में मिस्र और इजराइल के मध्य पुनः युद्ध छिड़ा तथा रूसी हस्तक्षेप व राष्ट्र संधीय प्रयासों से शान्ति स्थापित हुई। इसके बाद 1967 के मध्य एक बार फिर अरब राष्ट्रों और इजराइल के बीच घन-घोर युद्ध छिड़ा तथा समुक्त राष्ट्र संधीय प्रयत्नों से स्थायी तौर पर शान्ति हो गई।

इण्डोनेशिया विवाद

द्वितीय महायुद्ध के पूर्व इण्डोनेशिया पर हालैण्ड का अधिभार था। युद्धकाल में जापान ने अधिकार जमा लिया। जापान की पराजय के बाद इण्डोनेशिया के राष्ट्रवादियों ने अपने यहां एक स्वतन्त्र राज्य की स्थापना कर दी। फलस्वरूप हालैण्ड और इण्डोनेशिया में युद्ध छिड़ गया। मामला सुरक्षा-परिषद् में आया। परिषद् द्वारा नियुक्त 'सत्कार्य समिति' (Good Offices Committee) के प्रयत्नों से अगस्त, 1947 में दोनों पक्षों में युद्ध बन्द हो गया और स्थायी सन्धि की बातें चलने लगीं। लेकिन दिसम्बर, 1948 में हालैण्ड ने इण्डोनेशियन गणराज्य के विरुद्ध पुनः युद्ध छेड़ दिया। तथा इण्डोनेशिया के राष्ट्रपति व अन्य नेताओं को गिरफ्तार कर लिया। परिषद् ने इस सब कार्य का विरोध करते हुए हालैण्ड से कहा कि इण्डोनेशिया में एक सर्वोच्च सत्ता सम्पन्न सघातमक गणराज्य की स्थापना की जाय जिसे डच सरकार 1 जुलाई, 1949 तक संप्रभु शक्ति हस्तान्तरित कर दे। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए 'सत्कार्य समिति' को 'इण्डोनेशिया आयोग' में परिवर्तित कर दिया गया।

काफ़ी विचार-विमर्श और दबाव के बाद ब्रिटेन ने इण्डोनेशियाई राजधानी से अपनी फ़ौजें बुलाती और यह सहमति प्रकट की कि 30 दिसम्बर, 1949 तक इण्डोनेशिया के ग़रुख़ान्य को सर्वोच्च सत्ता हस्तान्तरित कर दी जाएगी। बाद में 27 दिसम्बर, 1949 को ही इण्डोनेशिया को एक स्वतन्त्र संप्रभु गणराज्य मान लिया गया और 28 दिसम्बर, 1950 को उसे संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्यता भी प्रदान कर दी गई। इण्डोनेशियाई विवाद को हल करने में इस प्रकार संयुक्त राष्ट्रसंघ को अहोरात्रनीय सफलता मिली।

दक्षिण अफ़्रीका में भारतीयों के साथ दुर्व्यवहार का प्रश्न

दक्षिण अफ़्रीका सरकार 'काले-गोरे' में भेद मानने के लिए बहुत समय से बदनाम है। 1946 में संयुक्त राष्ट्रसंघ की महासभा के प्रथम अधिवेशन में ही भारत ने यह प्रश्न उपस्थित कर दिया और दक्षिण अफ़्रीका की सरकार पर मानवीय नैतिक अधिकारों के उल्लंघन का आरोप लगाया। दक्षिण अफ़्रीका ने भारत की सिफ़ारिश पर यह सफ़ाई दी कि यह उसका परेचू मामला है और संयुक्त राष्ट्रसंघ को इसमें दखल नहीं देना चाहिए। महासभा ने दक्षिण अफ़्रीका के एतराज को प्रमाण्य धोपित करते हुए भारतीय प्रस्ताव पास कर दिया। किन्तु दक्षिण अफ़्रीका इस प्रस्ताव की धिन्ता न करते हुए अपनी जाति-भेद की प्रमानवीय नीति पर चलता रहा। 1949 में यह प्रश्न पुनः महासभा में उठाया गया जिसने एक प्रस्ताव द्वारा सिफ़ारिश की कि भारत, पाकिस्तान और दक्षिण अफ़्रीका एक गोलमेज सम्मेलन करके समस्या का निदान करें। सम्मेलन में दक्षिण अफ़्रीका की जिद के कारण कोई निर्णय न हो सका। संयुक्त राष्ट्रसंघ की महासभा में अब तक यह प्रश्न बराबर उठाया गया है, लेकिन दक्षिण अफ़्रीका ने अपना रवैया नहीं बदला है। महासभा में प्रस्ताव पास होते हैं, पर समस्या ज्यों की त्यों बनी हुई है। वास्तव में इस प्रकार की मानवीय व्यवहार की समस्या को न सुलझा पाया संयुक्त राष्ट्रसंघ की एक बहुत बड़ी विफलता है। ऐसी महात्वा अन्तर्राष्ट्रीय संस्था के लिए यह दुर्भाग्यपूर्ण असमर्थता है कि समस्त विश्व प्रसन्न होकर ताकता रहे और दक्षिण अफ़्रीका में रंगभेद अपना गमन नृत्य करता रहे तथा समस्त नैतिक और मानवीय मूल्यों पर आघात करता रहे।

काश्मीर समस्या

15 अगस्त, 1947 को भारत उप-महाद्वीप में दो स्वतन्त्र राष्ट्रों—भारत और पाकिस्तान की स्थापना हुई। स्वतन्त्रता देने से पूर्व ब्रिटिश सरकार ने यह व्यवस्था की कि देशी राज्य अपनी इच्छानुसार अपनी स्थिति का निर्धारण कर सकते हैं और चाहें तो भारत या पाकिस्तान के साथ मिल सकते हैं। काश्मीर भी इसी तरह का एक देशी राज्य था। इस राज्य ने स्वतन्त्र रहने का निर्णय किया।

पाकिस्तान की नियत काश्मीर को जबरदस्ती अपने साथ मिताने की थी। मतः 22 अक्टूबर, 1947 को उसने उत्तर-पश्चिमी सीमा प्रान्त के कमांडरों द्वारा

काश्मीर पर हमला करवा दिया। पाकिस्तान की एक नियमित सेना के एक बड़े भाग ने भी इस आक्रमण में हिस्सा लिया। राजधानी श्रीनगर का पतन समिष्ट होने पर काश्मीर के महाराजा ने 26 अक्टूबर, 1947 को भारत सरकार से काश्मीर को भारत में शामिल कर पब्लिक सैनिक सहायता देने का अनुरोध किया। महाराजा ने 'प्रवेश पत्र' (Instrument of Accession) पर हस्ताक्षर कर दिए। तत्पश्चात् भारतीय सेनायें काश्मीर की रक्षा के लिए भेज दी गईं। काश्मीर में पाकिस्तान का नया आक्रमण जारी रहा और 1 जनवरी, 1948 को भारत ने सुरक्षा परिषद् में शिकायत की कि इस आक्रमण से अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति को खतरा है। भारत ने यह भी स्पष्ट कर दिया कि पाकिस्तान का काश्मीर पर आक्रमण स्वयं भारत के विरुद्ध किया गया आक्रमण है। भारत के तत्कालीन प्रधानमंत्री पंडित नेहरू ने घोषणा की कि काश्मीर का स्थाई विलयन भारत में वहां की जनता की मत-गणना (Plebiscite) पर होगा।

सुरक्षा परिषद् में दोनों पक्षों की घोर से घांसे-प्रत्यारोप होते रहे। 20 जनवरी, 1948 को सुरक्षा परिषद् में एक मध्यस्थ आयोग (Mediation Commission) नियुक्त किया जिसे युद्ध बन्द कराने के लिए और जनमत सग्रह का कठिन काम सौंपा गया। आयोग के प्रयत्न से युद्ध बिराम हो गया और 1/3 काश्मीर पाकिस्तान के कब्जे में रह गया। आयोग ने जनमत सग्रह कराने के लिए दोनों देशों पर कुछ प्रतिवन्द्य लगाये जिन्हें पाकिस्तान ने भंग कर दिया। काश्मीर में परिस्थितियाँ तेजी से बदलती गईं और भारत व पाकिस्तान में समझौता कराने के संयुक्त राष्ट्र राष्ट्रीय प्रयास कोई सफलता अर्जित न कर सके। पाकिस्तान की पश्चिमी राष्ट्रों का जुला समर्थन मिलता रहा और उनके हाथों में खेलते हुए सुरक्षा परिषद् भारत के साथ अग्रिम करती रही। 1954 में काश्मीर सविधान सभा ने काश्मीर के बाजान्ता भारत में विलय का अनुमोदन कर दिया। 1956 में राज्य के लिये एक नया सविधान स्वीकार किया गया जिसके द्वारा काश्मीर प्रत्येक दृष्टि से भारत का बंधन बन गया। इस तरह अब काश्मीर समस्या का स्वरूप बिल्कुल बदल गया और जनमत सग्रह का कोई मूल्य न रह गया। पाकिस्तान द्वारा अमेरिकन सैनिक गुट में शामिल हो जाने के कारण और काश्मीर को बलपूर्वक लेने की चालें खेलने के कारण, जनमत सग्रह की बात बहुत पहले ही निरर्थक हो चुकी थी।

पाकिस्तान, पाश्चात्य राष्ट्रों के समर्थन के बव पर रह-रह कर काश्मीर के प्रश्न को सुरक्षा परिषद् में उठाता रहा, लेकिन भारत के दृढ़ रव के कारण और न्याय का पक्ष लेते हुए मोक्षित हम के निषेधाधिकार के प्रयोग के कारण उसके कुटिल उद्देश्य पूरे न हो सके।

काश्मीर का मामला आज भी सुरक्षा परिषद् की विषय सूची में है। दुर्भाग्यवश विश्व गुटबन्दी के कारण सुरक्षा परिषद् अभी तक इस विवाद का हल नहीं कर सकी है। सुरक्षा परिषद् में पश्चिमी शक्तियों का बहुमत है, अतः पाकिस्तान

परिपद् के कंसले को घपने पक्ष में कराने का कोई मौका नहीं चूकता । किन्तु सितम्बर, 1965 के भारत-पाक युद्ध के बाद अब स्थिति इतनी बदल चुकी है कि पाकिस्तान भी यह समझ चुका है कि परिपद् के माध्यम से भारत पर कोई भी निर्णय घोषणे की बात सोचना व्यर्थ होगा ।

वास्तव में संयुक्त राष्ट्रसंघ के लिये काश्मीर का विवाद राहू के समान सिद्ध हुआ । यद्यपि इस प्रश्न को लेकर भारत और पाकिस्तान के बीच होने वाले युद्धों को यह शान्त कर सका है, लेकिन परिवर्ती शक्तियों के हाथों में तेजते हुए उसने जो पक्षपानपूर्ण रवैया अपनाया है, उससे इस महान् सस्या के गौरव पर घाघात ही लगा है । न्याय और निष्पक्षता का तकाशा यही है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ प्राथमिक पाकिस्तान की मेनाओ को काश्मीर की भूमि से हटाने की कार्यवाही करे ।

स्वेज नहर विवाद

1869 में बनकर पूरी हुई स्वेज नहर का संचालन एक स्वेज नहर कम्पनी करती थी जिसमें ब्रिटेन और फ्रान्स के अधिकार थे । समझौते के अनुसार इसकी रक्षा के लिये ब्रिटिश सरकार अपनी सेना रखती थी । नवम्बर, 1950 में मिस्र की सरकार ने यह माग की कि ब्रिटिश सेना स्वेज नहर क्षेत्र से हटा जाए । ब्रिटेन द्वारा यह माग ठुकरा देने पर दोनों पक्षों के सम्बन्ध कटु होते गए । मिस्र में राष्ट्रीय आन्दोलन जोर पकड़ता गया और अंत में जुलाई, 1954 में एक नये समझौते के अंतर्गत ब्रिटेन को स्वेज नहर क्षेत्र से अपनी सेना हटा लेनी पड़ी । इस समय मिस्र में कर्नेल नासिर का शासन था । उपरोक्त समझौते के बाद भी मिस्र और ब्रिटेन व फ्रान्स पश्चिमी राष्ट्रों के सम्बन्धों में कोई सुधार नहीं हुआ और 26 जुलाई, 1956 को नासिर ने स्वेज नहर का राष्ट्रीयकरण कर दिया तथा मिस्र में स्वेज नहर कम्पनी की सम्पत्ति जब्त कर ली । ब्रिटेन और फ्रांस ने यह सम्पूर्ण विवाद 26 सितम्बर को सुरक्षा परिपद् के समक्ष रख दिया । 13 अक्टूबर, 1956 को परिपद् ने समस्या के हल के लिये 6 सिद्धान्तों का प्रतिपादन एक प्रस्ताव के रूप में किया जिसमें स्वेज नहर पर अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण रखने का भी सुझाव दिया गया, लेकिन सोवियत वीटो से यह प्रस्ताव रद्द हो गया ।

आरम्भ की तनातनी इतनी बढ़ गई कि 29 अक्टूबर, 1956 को ब्रिटेन और फ्रांस की प्रेरणा पर इजराइल ने स्वेज नहर क्षेत्र पर आक्रमण कर दिया । इसके दो दिन बाद ही ब्रिटेन और फ्रांस भी इजराइल के साथ युद्ध में कूद पड़े । सुरक्षा-परिपद् में युद्ध बन्द करने का प्रस्ताव फ्रांस और ब्रिटेन के वीटो के कारण पास न हो सका । संघ के जीवन में यह घोर संकट का समय था जब सुरक्षा परिपद् के स्थायी सदस्य स्वयं संघ के चार्टर का उल्लंघन करके, संघ के एक सदस्य राज्य पर हमला कर रहे थे । 2 नवम्बर, 1956 को महासभा के एक विशेष अधिवेशन ने अमेरिका का एक प्रस्ताव पारित किया जिसमें ब्रिटेन और फ्रांस को सैनिक कार्यवाही की निन्दा करते हुए अविलम्ब युद्ध बन्द करने पर बल दिया गया । 4 नवम्बर को यह

प्रस्ताव पास किया गया कि महा सचिव श्री डाग हैमरशोल्ट संयुक्त राष्ट्रसंघ की एक आपातकालीन सेना तैयार करें जो मिस्र में लड़ाई बन्द कराने जाय तथा युद्धबन्दी का कार्य करे। 10 राष्ट्रों ने मिलकर 6 हजार सैनिक दिये जो संयुक्त राष्ट्रसंघ के नीचे और खेत घेज के नीचे एकत्र हुए। 5 नवम्बर को सोवियत रूस ने ब्रिटेन और फ्रांस को स्पष्ट चेतावनी दी कि यदि एक निश्चित समय के भीतर मिस्र पर हमला बन्द नहीं किया गया तो सोवियत संघ नवीनतम शस्त्रों के साथ इस संकट में हस्तक्षेप करेगा। इस चेतावनी से तृतीय महायुद्ध की सम्भावना दिखाई पड़ने लगी और ब्रिटेन और फ्रांस ने भयभीत होकर युद्ध बन्द कर दिया। 7 नवम्बर, 1956 को महासभा ने अपने एक प्रस्ताव में कहा कि ब्रिटेन, फ्रांस व इजराइल की सेनाएँ मिस्र से हट जाएँ तथा स्वेज नहर क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय पुलिस की व्यवस्था की जाए। इस प्रस्ताव के फलस्वरूप युद्ध पूरी तरह बन्द हो गया और 15 नवम्बर को संयुक्त राष्ट्र सघीय आपातकालीन सेना का पहला दस्ता मिस्र पहुँच गया। मिस्र ने संघ की सेनाओं को तभी घुसने की आज्ञा दी जब मिस्र की प्रमुखता को हानि न पहुँचने का वचन दे दिया गया। अप्रैल, 1957 में स्वेज नहर से जहाजों का आना-जाना पुनः प्रारम्भ हो गया।

मिस्र में युद्ध बन्द कराने और विदेशी सेनाओं को हटाने में संयुक्त राष्ट्रसंघ की पूरी सफलता मिली और स्वेज पर ब्रिटेन व फ्रांस के पुनः आधिपत्य के सपने चूर-चूर हो गये।

कांगो समस्या

संयुक्त राष्ट्रसंघ की सबसे कठिन परीक्षा कांगो में हुई और सीनाम्बवा इस परीक्षा में बड़े सफल हुआ। 1959 से पहले इस पर बेल्जियम का अधिकार था। लेकिन राष्ट्रवादी आन्दोलन के परिणामस्वरूप 30 जून, 1960 को स्वतन्त्र कांगो गणराज्य की स्थापना हुई। लुमुम्बा प्रधानमंत्री बने और कासाबुलू राष्ट्रपति।

लेकिन कांगो के लिये यह राष्ट्रीय स्वतन्त्रता महंगी सिद्ध हुई। कांगो के 6 प्रांत स्वतन्त्र होने का प्रयत्न करने लगे। 6, जुलाई 1960 को सिप्रोपोन्डविने नामक प्रांत में सैनिक विद्रोह हो गया और बेल्जियम कांगो में पुनः हस्तक्षेप की ताक में था, अतः बेल्जियम की जनता की सुरक्षा के बहाने 9 जुलाई, 1960 को उधने कांगो में अपनी सेनाएं भेज दी। बेल्जियम के अध्यक्ष से 11 जुलाई को कटंगा प्रांत ने एक प्रथक स्वतन्त्र राज्य बनाने की घोषणा कर दी। 12 जुलाई को प्रधानमंत्री लुमुम्बा ने संयुक्त राष्ट्रसंघ से प्रार्थना की कि बेल्जियम के आग्रहों से रक्षा करने के लिये कांगो को तुरन्त सैनिक सहायता दी जाए। 14 जुलाई को परिषद् ने यह प्रस्ताव पारित किया कि बेल्जियम की सेनाएं कांगो से वापस लौटी जायँ और महासचिव कांगो को, आपदाग्रस्त सैनिक सहायता देने की व्यवस्था करे। इस प्रस्ताव के अनुपालन में 21 जुलाई तक संघ की सेनाओं के 10 हजार से भी अधिक सैनिक कांगो पहुँच गये। संयुक्त राष्ट्र सघीय सैनिकों ने कांगो और बेल्जियम के बीच होने वाले सघर्ष

को समान्त कर दिया। शीघ्र ही संघ की सेनाओं विद्रोही कटगा प्रांत को छोड़कर पूरे कांगो में फैल गई।

कांगो का सामन्ती सुनझने की बड़ाय तत्पन्ता ही गया। अगस्त, 1960 के अंत तक स्थिति बहुत बिगड़ गई। कटगा का अनुसरण करते हुए कांगो के अन्य प्रांतों ने भी पृथक राज्य स्थापित करने की नीति अपनाई। विद्रोहियों को कुचलने के लिये लुमुम्बा ने सैनिक शक्ति का आग्रह किया। विद्रोहियों को बेत्वियम की सुली मदद मिलती रही। विदेशी हस्तक्षेप से कांगो की बचाने के लिये संयुक्त राष्ट्रसंघीय सैनिकों ने कांगो के सभी हवाई अड्डों पर अपना अधिकार स्थापित कर लिया लेकिन कांगो के गृह-युद्ध में तटस्थता की नीति स्वीकार की। संयुक्त राष्ट्रमंडल का यह कार्य इस दृष्टि से पक्षपातपूर्ण था कि पृथक्तावादीयों को तो कांगो में पहुँची हुई सेनाओं से खूब मदद मिल रही थी जबकि हवाई अड्डों पर संघीय सेनाओं का कब्जा होने से केन्द्रीय कांगोली सरकार को बाहर से सहायता मिलना बन्द हो गया था।

नवम्बर के प्रारम्भ में प्रधानमन्त्री लुमुम्बा और राष्ट्रपति कानाबुबू में सत्ता संघर्ष छिड़ गया। दोनों के सत्ता संघर्ष से कांगोली सेना परेशान हो गई और 14 सितम्बर को कर्नल मोयूबू ने सारी शासन सत्ता अपने हाथ में ले ली तथा कांगो में सैनिक शासन की घोषणा कर दी। कांगो की हालत बिगड़ती गई। जनवरी, 1961 में लुमुम्बा की हत्या कर दी गई। उपर कटगा के शोम्बे ने संयुक्त राष्ट्रसंघ को यह धमकी देना शुरू कर दिया कि यदि संघीय सेनाएँ कटगा भेजी गईं तो उसके विरुद्ध और आक्रामकतापूर्ण कार्यवाही की जाएगी। कांगो की बिगड़ती हुई स्थिति पर विश्वार करने के उपरान्त मुरसा परिषद् ने 21 फरवरी, 1961 को यह प्रस्ताव पास किया कि कांगो में गृह-युद्ध रोकने के लिये सब उपाय बरते जाएं। इस प्रस्ताव के अनुगमन में संयुक्त राष्ट्रसंघ की एक सैनिक कमान नियुक्त की गई। 24 नवम्बर, 1961 को मुरसा परिषद् ने अपने एक प्रस्ताव में भारदेग दिया कि कांगो से कटगा के पृथक् होने के कारणों को रोकने का प्रयत्न किया जाए। इसके बाद ही दिसम्बर में संयुक्त राष्ट्र संघीय सैनिकों ने कटगा प्रदेश पर नियन्त्रण रखने और केन्द्रीय कांगोली सरकार के अधिकार में उसे लाने के लिये सामरिक दृष्टि से महत्वपूर्ण स्थानों पर कब्जा कर लिया। सितम्बर, 1962 में महासचिव हेमरसोन्ड कांगो के नेताओं से पृथक् बातचीत के लिये स्वयं कांगो गये जब वे शोम्बे से वार्ता के लिये नियोगीयताविते से इन्वोता गए तो मार्ग में ही उनका वायुयान रहस्यपूर्ण ढंग से दुर्घटना का शिकार हो गया और महासचिव सहित विमान के सभी यात्री जलकर लाल हो गये। अगस्त, 1962 में नये महासचिव क्यान्ट ने कांगो के पुनः एकीकरण की योजना तैयार की जिसमें कटगा को केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में लाने के लिये अनेक संवैधानिक, सैनिक, आर्थिक उपायों का निर्देश था। शोम्बे ने संयुक्त राष्ट्र संघीय आति प्रयासों को पूर्ण उदात्ता की। इतना ही नहीं, कटगा की सेनाएं संयुक्त राष्ट्र संघीय सेनाओं पर हमला भी करने लगीं। अंत में अमेरिका और रूस समन्वित संयुक्त राष्ट्रसंघ की श्रमावसावी कार्यवाही के

सामने शोम्बे ने घुटने टेक दिये और 25 जनवरी, 1963 को घोषणा की कि कंटंगा का बागो के साथ प्रथमचरण समाप्त होता है तथा वह महासचिव की एकीकरण योजना में पूरा सहयोग देगा।

इस प्रकार बागो में अन्ततः शांति स्थापित कर दी गई और संयुक्त राष्ट्रसंघ का शांति स्थापना का प्रधान कार्य बागो के एकीकरण के साथ समाप्त हुआ।

यमन की समस्या

19 सितम्बर, 1962 को यमन के शासक इमाम अब्दुल करीम की मृत्यु हो गयी। 26 सितम्बर को एक प्राति द्वारा राजतन्त्र की समाप्ति कर दी गयी और प्रातिकारी परिषद् ने गणराज्य की स्थापना की। दूसरी ओर राजतन्त्रवादियों को मनने पक्ष में करके शहजादे हसन ने सउदी अरब में जिहा नामक स्थान में यमन की निर्वासित सरकार की स्थापना की। दोनों यमनी सरकारें एक दूसरे को समाप्त करने के लिए कूटनीतिक और सामरिक नीतियाँ अपनाती रहीं। अक्टूबर के समाप्त होते होते राजतन्त्रवादियों और गणतन्त्रवादियों में भीषण संघर्ष शुरू हो गया। सउदी अरब और जोर्डन ने राजतन्त्रवादियों की सहायता की और मिस्र ने गणतन्त्रवादियों की। यह युद्ध का स्थापक बनाने से रोकने के लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ ने हस्तक्षेप किया। मार्च, 1963 में मध्य की ओर से राफ़ि युवक ने प्रत्यक्ष मुलाकात द्वारा दोनों पक्षों को इस बात के लिये राजी किया कि वे अपने-अपने सैनिकों को वापिस बुला लें और समस्या का शांतिपूर्ण हल खोजें। संयुक्त राष्ट्रसंघ के बाद के प्रभावपूर्ण प्रयासों का फलस्वरूप होने लगी बाह्य शक्तियों से यमन से अपनी सेनाएँ हटा लीं और यमन शांति स्थापित हो गयी।

साइप्रस की समस्या

13 अगस्त, 1960 को साइप्रस ब्रिटिश प्रभुता से मुक्त होकर स्वतंत्र गणराज्य बना। साइप्रस का जो सविधान बनाया गया उसमें वहाँ के बहुसंख्यक यूनानियों और अल्पसंख्यक तुर्कों के बीच सामंजस्य और शांति बनाये रखने का व्यवस्था की गयी। स्वतन्त्रता के कुछ ही समय बाद राष्ट्रपति मकारियोस ने संविधान में ऐसा संशोधन प्रस्तावित किया जिसमें दोनों जातियों के मध्य स्थापित किया गया अनुदान और सामंजस्य समाप्त हो जाता। फलस्वरूप दोनों जातियों में राजनीतिक संघर्ष और गृह-युद्ध की शुरुआत हो गयी। समस्या पर यूनान, टर्की और साइप्रस के बीच इंग्लैंड में शांति-सम्मेलन शुरू हुआ। ब्रिटेन ने साइप्रस में नाटो फौजें भेजना कुछ धमककर रखा। राष्ट्रपति मकारियोस ने दिसम्बर, 1963 में सारा मायल मुरसा परिषद् के सामने रखते हुए संयुक्त राष्ट्रसंघीय पर्यवेक्षक भेजने और स्थिति समझने के लिए संधि के हस्तक्षेप की मांग। लम्बे विचार-विमर्श के बाद मार्च, 1964 में साइप्रस में शान्ति स्थापना हेतु संयुक्त राष्ट्रसंघीय शान्ति सेना भेजने का निर्णय लिया गया। मीथ ही अन्तर्राष्ट्रीय सेना साइप्रस पहुँच गयी जिसने वहाँ कायूनन की व्यवस्था बनाये रखने में उत्तरेखनीय सफलता प्राप्त की। इसके बाद इस प्रापञ्चकालीन

सेना की प्रशंसा बढ़ायी जाती रही और आज भी यह सेना माइप्रस के कलहप्रस्त दोषों में तैनात है ।

डोमिनिकन गणराज्य विवाद

सेंटिन अमेरिका के इस छोटे से देश में अप्रैल, 1965 में गृह-युद्ध छिड़ गया । अमेरिकन राष्ट्रपति ने अपने पक्ष की सरकार को बचाने के लिए सैनिक हस्तक्षेप किया । बहाना यह लिया गया कि डोमिनिकन गणराज्य की साम्यवादियों से बचाने के लिए यह कार्यवाही की गयी है । रूस ने मुरझा परिपद से अनुरोध किया कि वह मामले में हस्तक्षेप करे । अन्त में परिपद द्वारा यह प्रस्ताव पास किया गया कि युद्धरत दोनों पक्ष युद्ध-विराम करें और महासचिव आवश्यक जाच-पड़ताल के लिए प्रतिनिधि डोमिनिकन गणराज्य में भेजें । अमेरिकन राज्यों के समूह ने भी समस्या के समाधान की दिशा में कुछ ठोस कदम उठाये । अन्त में अमेरिकन राज्यों के संगठन और संयुक्त राष्ट्रसंघ के प्रयासों से, 4 माह के गृह-युद्ध के उपरान्त 31 अगस्त, 1965 को दोनों पक्षों में समझौता होकर शांति स्थापित हो गयी । महासचिव ने अपनी रिपोर्ट में दृढ़ शब्दों में कहा कि डोमिनिकन गणराज्य में युद्ध बन्द कराने के कार्य में संघ ने बड़ा महत्वपूर्ण भाग लिया है ।

अरब-इजरायल संघर्ष

1956 के अरब-इजरायल संघर्ष में युद्ध-विराम-होने पर संयुक्त राष्ट्रसंघ की अन्तर्राष्ट्रीय सेना गाजा और मिस्र की अन्तर्राष्ट्रीय सीमा पर तैनात हो गयी थी ताकि इजरायल अरबों में पुनः संघर्ष न छिड़ जाए । लेकिन दोनों पक्षों में तनाव बढ़ता गया । 1967 में जोरों से युद्ध की तैयारियां शुरू हो गईं । मई में, राष्ट्रपति नासिर के जिह्म करने पर, संयुक्त राष्ट्रमंडीप सैनिक हटा लिये गये । अब संयुक्त अरब गणराज्य और इजरायल की सेनाएँ आमने सामने हो गयीं । एक दूसरे की कार्यवाहियों से स्थिति में पूरा बिगाड़ भा गया और 5 जून को एकाएक इजरायल ने अरबों पर अपना विनाशकारी आक्रमण कर दिया । जोर्डन, सीरिया, मिस्र, ईरान आदि 11 करोड़ वाली जनसंख्या के देश छोटे से इजरायल का आक्रमण न सह सके । केवल 5 दिन की लड़ाई में ही अरब राष्ट्री की सामाजिक क्षमता का विनाश हो गया । इस बीच सुरक्षा परिपद युद्धविराम के लिए पूरे प्रयास करती रही । 7 जून को परिपद ने यह प्रादेशात्मक प्रस्ताव पास किया कि युद्धरत सभी देश युद्ध बन्द कर दें । चूंकि अरब राष्ट्र युद्ध समझा छोड़के थे और इजरायल सामरिक उद्देश्यों को पूरा कर चुका था, अतः 8 जून को इजरायल और मिस्र के बीच युद्ध-विराम हो गया और 10 जून तक सभी अरब राष्ट्रों और इजरायल के बीच पूरी तरह लड़ाई बन्द हो गयी । संयुक्त अरब गणराज्य स्वेज के किनारे संयुक्त राष्ट्रमंडीप पर्यवेक्षक रखने में सहमत हो गया । 16 जुलाई से स्वेज नहर क्षेत्र में संघ के पर्यवेक्षकों की देख-रेख में युद्धविराम लागू हो गया । किन्तु फिर भी पूर्ण शान्ति स्थापित नहीं हो सकी और आज भी इस क्षेत्र में दोनों पक्षों के सैनिक रुड़ें होनी रहती हैं । प्रापसी

तनाव पुनः त्रिभुजक स्थिति में पहुँचना जा रहा है और स्थाई तान्त्रिकीय दूर दिलाई देती है। अरब राष्ट्रों और इजरायल के बीच बारम्बार युद्ध विराम कराने में संधि को सफलता अवश्य मिली है, लेकिन इसे समस्या का स्थाई समाधान नहीं कहा जा सक्त है। इस क्षेत्र में शान्ति तभी सम्भव हो सकेगी जब विश्व की महाशक्तियाँ बीच में पड़कर सचिपूर्वक कोई हल निकालने का प्रयत्न करेंगी।

भारत-पाक संधि

काश्मीर को हड़पने के लिए पाकिस्तान ने 1965 में पुनः युद्ध का आग्रह किया। अगस्त, 1965 में हजारों पाकिस्तानी हमलावर छिपकर युद्ध विराम रेखा पार करके काश्मीर के भारतीय प्रदेश में घुस गये। भारत ने जब इस घुसपैठी आक्रमण को तानाशाही कर दिया तो 1 सितम्बर, 1965 को अन्तर्राष्ट्रीय सीमा को पार करके पाकिस्तान की एक पूरी पैडल ब्रिगेड और 70 टैंक काश्मीर पर चढ़ गये। मजबूरान भारत को भी अपनी रक्षा के लिए पाकिस्तान के विरुद्ध पूरी लड़ाई छेड़ लेनी पड़ी। 22 दिनों के समतान युद्धों में पाकिस्तान पर करारी मार पड़ी और अन्तिम समुक्त राष्ट्रसंघ के प्रयासों से 23 सितम्बर, 1965 को प्रायः 3-30 बजे भारत-पाक युद्ध-विराम हो गया तथा पाकिस्तान की रही सही साज नष्ट होने से बच गयी।

समुक्त राष्ट्र संधि प्रारम्भ से अन्त तक युद्ध विराम के प्रयत्न करता रहा। स्वयं महासचिव ने देहली और कराँची पहुँच कर भी शांति और समूह में प्रयत्न सम्पन्न स्थापित किया। महासचिव ने अपनी प्रारम्भिक रिपोर्ट में सुरक्षा परिषद् को बताया कि यदि पाकिस्तान रात्री हो तो भारत बिना शर्त युद्ध बन्द करने को प्रस्तुत है, किन्तु पाकिस्तान ने युद्धविराम प्रस्ताव को प्रत्यक्षतः ठुकरा दिया। महासचिव ने माग की कि परिषद् दोनों पक्षों को अविलम्ब युद्ध बन्द करने का आदेश दे और युद्ध बन्द होने पर आवश्यक कार्यवाही करे। भारत ने स्पष्ट रूप से कह दिया कि परिषद् पहले यह निश्चिन करे कि आक्रमक कौन है। भारत ने यह भी कह दिया कि समुक्त राष्ट्र संधि पर्यवेक्षकों की रिपोर्टें ही इस बात का स्पष्ट प्रमाण है काश्मीर में घुसपैठी आक्रमण पाकिस्तान ने शुरू किया और बा में आकाशवाणी हमला कर दिया। अन्त में काफी उतार-चढ़ाव के बाद परिषद् द्वारा यह प्रस्ताव स्वीकार किया गया कि भारत और पाकिस्तान 22 सितम्बर को दोपहर से युद्ध बन्द कर दें और युद्ध विराम लागू होने के बाद अपनी सेनाओं को 5 अगस्त, 1965 की स्थिति में छोड़ दें। पाकिस्तान द्वारा सहमति की सूचना देने पर युद्ध 23 सितम्बर, 1965 को प्रातः 3।। बजे बन्द हुआ।

सुरक्षा परिषद् का 22 सितम्बर का प्रस्ताव भारत के साथ अन्याय था। इसमें दोनों देशों को युद्ध-बन्द करने का आदेश दिया गया था जबकि यह आदेश केवल आक्रमक पाकिस्तान को ही दिया जाना चाहिए था, क्योंकि उमने ही परिषद् के युद्ध

बन्दी के पहले वाले प्रस्ताव को ठुकराया था। पात्रमणकारी और आक्रान्त दोनों के साथ एक-भा व्यवहार करना न्यायमंगल नहीं था। यह प्रस्ताव और भी अनेक दृष्टियों से अनुचित था, किन्तु भारत ने केवल यही सोचकर इसे स्वीकार कर लिया कि कोई उसकी जातिप्रियता पर झगुली न उठा सके। जो भी हो दोनों देशों के बीच युद्ध-बन्द करा देने में संयुक्त राष्ट्रसंघ और महासचिव के प्रयत्न सराहनीय माने जायेंगे।

संयुक्त राष्ट्रसंघ के सम्मुख प्रस्तुत होने वाले कुछ प्रमुख अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का ही हमने उल्लेख किया है। इनके अनिश्चित और भी अनेक छोटे-मोटे विवाद संघ के सम्मुख प्रस्तुत हुए हैं। संघ ने सभी विवादों का समाधान करने के सम्बन्ध में अपनी जागरूकता प्रदर्शित की है तथापि महाशक्तियों की भद्र-मेवाजी के फलस्वरूप अनेक मतलों को सुलभाने में संघ असफल रहा है। काश्मीर के प्रश्न, वियतनाम के संघर्ष, राष्ट्रीय चीन व साम्यवादी चीन के भेदभाव, दक्षिण अफ्रीका की रंग-भेद नीति, निःशस्त्रीकरण, अणुशक्ति के प्रयोग पर प्रतिबन्ध आदि विषयों के समाधान में संघ की विफलता का मुह देखना पड़ा है। फिर भी उनमें से कुछ समस्याओं के उग्र रूप को अधिक विस्फोटक बनने से रोकने की दिशा में संघ के प्रधान प्रयत्नशील रहे हैं। अनेक अवसरों पर संघ के सामयिक हस्तक्षेप के कारण ही स्थिति विस्फोटक बनने से रकी है। यद्यपि संघ विश्व शांति और सुरक्षा के प्रतीक के रूप में पूरी तरह और मन्तव्यजनक रूप से सक्षम सिद्ध नहीं हुआ है तथापि प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष रूप में शांति बनाये रखने के इमने अनेक बार सफल प्रयत्न किये हैं। विश्व के राष्ट्रों और लोगों की सेवा में लिए जो विभिन्न समूह और आयोग कार्य कर रहे हैं उनके बीच संघ ने समन्वय की स्थापना की। संयुक्त राष्ट्रसंघ वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय जगत् की एक आवश्यक, उपयोगी और अपेक्षित विशेषता है तथा अणु युग में अस्तित्व की आवश्यक शक्ति है। राजनीतिक और दूटनीतिक विवादों को शांतिपूर्ण ढंग से सुलभाने में इसने प्रभावशाली भूमिका भेदा की हो है, लेकिन अपने गौर राजनीतिक कार्यों द्वारा ही इसने मानव के नैतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक विकास में सहयोग देकर शांति और व्यवस्था को प्रोत्साहन दिया है।

आर्थिक कल्याण को प्रोत्साहन—अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष, विश्व-बैंक, एवं अन्तर्राष्ट्रीय विकास संघ आदि

(Promoting Economic Welfare—I.L.O., I.M.F., World Bank, International Development Association etc.)

“संयुक्त राष्ट्रसंघ के निःशस्त्रीकरण और राजनीतिक कार्यों का खर्चोस भी अभी भपकी से रहा है पर इसको संस्थाओं की प्राविधिक सहायता एवं सहयोग का कटुमा बहुत आगे बढ़ गया है।”

संयुक्त राष्ट्रसंघ के परिवार में अनेक ऐसी एजेंसियाँ और संस्थाएँ हैं जो विश्व के विभिन्न देशों की जनता के रहन-सहन के स्तर को ऊँचा उठाने, आर्थिक एवं सामाजिक विकास को बढ़ावा देने, बालों तथा शरणार्थियों जैसे विशेष वर्गों की सहायता पहुँचाने और प्राविधिक एवं वैज्ञानिक ज्ञान के प्रसार के लिए विभिन्न देशों की सरकारों के साथ मिलकर काम कर रही हैं। संघ के चार्टर में मानवीय, सांस्कृतिक, आर्थिक, सामाजिक, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि कार्यों को बहुत अधिक महत्व दिया गया है और इनके निर्वहन के लिए ही विभिन्न विशिष्ट अभिकरणों का निर्माण हुआ है। इन विशिष्ट अभिकरणों का निर्माण पृथक् रूप से हुआ है और ये स्वायत्त-शासी संगठन हैं। इनकी स्थापना विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय सरकारी सम्झौतों के अनुसार की गई है। इन अभिकरणों को संयुक्त राष्ट्रसंघ से सम्बन्धित करने के लिए सम्झौतों के बारे में बातचीत और लिखा-पढ़ी, आर्थिक एवं सामाजिक परिपद की एक स्थायी समिति द्वारा की जाती है। इस समिति द्वारा जो सम्झौते किये जाते हैं उन्हें आर्थिक एवं सामाजिक परिपद, महासभा तथा सम्बन्धित अभिकरणों की शाखा विशेष स्वीकृत करती है। इन अभिकरणों के विभिन्न कार्यों में समन्वय अथवा ताल-मेल बनाये रखने का दायित्व आर्थिक एवं सामाजिक परिपद पर है।

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन, मुद्राकोष, विश्व-बैंक आदि वे अभिकरण हैं जिनका मुख्य उद्देश्य विश्व में हरसमभव से आर्थिक कल्याण को प्रोत्साहित करना है। इन अभिकरणों द्वारा जो महत्वपूर्ण शक्तियाँ निभाये जाते हैं, उनसे अन्तर्गत विश्वशांति और सुरक्षा की अभिवृद्धि सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय मूलानुद्देश्य को सहायता मिलती है। यह कहना चाहिए कि ये अभिकरण संयुक्त राष्ट्रसंघ के गोद लिए हुए वे संपूत हैं जो अपनी माता के गोख को बढ़ाने में और उसके उद्देश्यों की पूर्ति में प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष रूप से सहायक बनने में प्रयत्नशील हैं। वास्तव में यह कहना उपयुक्त होगा कि राष्ट्रोत्तर मूल्यों के प्रति आस्था उत्पन्न करने का उपयोगी कार्य संयुक्त राष्ट्रसंघ से सम्बन्धित ये विभिन्न स्वायत्तशासी गैर-राजनीतिक संगठन करते हैं। विभिन्न राष्ट्र इनके सदस्य होने हैं जो परस्पर मिलकर एक दूसरे के हित की बात सोचते हैं और तदनुकूल कार्य करने की चेष्टा करते हैं। डेविड मिट्रानी (David Mitrany) के शब्दों में "दार्शनिक अथवा प्रकाश्यात्मक आधार यह है कि इन स्वायत्तशासी संगठनों की विभिन्न गतिविधियों द्वारा सम्पूर्ण प्रशासन के अन्तर्गत सामान्य हित के कर्षों में लगे रहने के कारण, शून्यः शून्य राष्ट्रों की सीमान्त रेखाएँ सारहीन हो जाएँगी और लोक राष्ट्रोत्तर दृष्टिकोण से सोचने बिचारने के अन्त्यस्त होकर अन्तर्राष्ट्रीय हित में कार्य करने लगेंगे।"¹ यद्यपि सैद्धान्तिक रूप से अथवा दार्शनिक आधार पर हम उपर्युक्त दृष्टि की अपेक्षा नहीं कर सकते तथापि तर्कों और अनुभव की कसौटी पर कर्तों तो यह स्पष्ट होता है कि राष्ट्रोत्तर निष्कार्यों का निर्माण प्रायः इस प्रकार नहीं हो पाता। जब राजनीतिक हितों में टकराहट होगी है तो इन अन्तर्राष्ट्रीय विविष्ट संगठनों से प्राप्त लाभों की अपेक्षा कर दी जाती है और उन्हें पृष्ठभूमि में डाल दिया जाता है। यह कहना चाहिए कि जब तक इन अन्तर्राष्ट्रीय स्वायत्तशासी गैर-राजनीतिक संगठनों के कार्यों और उद्देश्यों तथा राष्ट्रीय हितों में संघर्ष नहीं होता, तभी तक सामान्यतः राष्ट्रोत्तर भावनाओं का मूल्य रह पाता है अन्यथा बीनी में संघर्ष की स्थिति में अन्तर्राष्ट्रीय उद्देश्यों की कीमत पर राष्ट्रीय हितों की रक्षा की जाती है।

अग्रिम पक्षियों में हम कुछ उन विविष्ट अभिकरणों का उल्लेख करेंगे जो आर्थिक कल्याण के विकास और प्रसार में सहयोगी बनकर विश्व के राष्ट्रों में पारस्परिक सहयोग और संपर्क की दृढ़ आधारभूताएँ रूप रहे हैं।

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन

(International Labour Organization—I.L.O.)

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन संयुक्त राष्ट्रसंघ के विशिष्ट अभिकरणों में सर्वाधिक प्राचीन और प्रति महत्वपूर्ण अभिकरण है जिसका कार्यक्षेत्र अन्य सभी अभिकरणों से विद्यमान है। इसकी स्थापना 11 अप्रैल, 1919 को वर्साय की सन्धि के भाग 13 के अनुसार धर्मिकी के हित-साधन की दृष्टि से की गयी थी। राष्ट्रसंघ से घनिष्ठ सम्बन्ध होने के बावजूद यह संस्था अपने स्वतन्त्र अस्तित्व को बनाये रखी और

अप्रैल, 1946 में संयुक्त राष्ट्रसंघ के एक विशिष्ट अभिकरण के रूप में इसे पुनर्गठित किया गया। संयुक्त राष्ट्रसंघ और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के मध्य एक समझौता हुआ जिसके अनुसार इस संगठन ने विश्व के देशों में श्रम एवं सामाजिक कार्य को करने का दायित्व अपने ऊपर ले लिया।

सामाजिक-आर्थिक उत्थान का लक्ष्य

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन इस उद्देश्य को लेकर चला है कि “अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग द्वारा श्रमिकों की दशा उत्थान की जाय, उनकी आर्थिक स्थिति में स्थिरता लायी जाय और सामाजिक क्षेत्र में उनके स्तर को उन्नत बनाया जाय। यह संगठन इस विश्वास पर आधारित है कि सार्वजनिक और स्थायी शान्ति की स्थापना सामाजिक न्याय की आधारशिला पर ही संभव है और श्रमिकों को सामाजिक न्याय तभी प्राप्त हो सकता है जब वे दूसरे लोगों के समान ही आर्थिक कल्याण और उन्नति के मार्ग पर अग्रसर हों।” 1944 में द्वितीय महायुद्ध के समय जो अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन हुआ था उसमें जो मिथ्यान् स्वीकार किये गए थे, उन्हें अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के संविधान में जोड़ दिया गया। तदनुसार ये मौलिक सिद्धान्त निश्चित किये गये हैं कि—

(1) श्रम को वस्तु नहीं माना जा सकता,

(2) दरिद्रता कही भी हो, वह सर्वत्र समृद्धि के लिए खतरा है,

(3) निरन्तर प्रगति के लिए आवश्यक है कि अभिव्यक्ति और संगठन को स्वतन्त्रता प्रदान की जाय, एवं

(4) भ्रमाव और दरिद्रता के विरुद्ध प्रत्येक देश में सम्पूर्ण उत्साह के साथ संघर्ष किया जाना चाहिए।

1944 में किलाडेलफिया के अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन में सामाजिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए यह कार्यक्रम निर्धारित किया गया कि पूर्ण रोजगार और जीवन-निर्वाह के लिए आवश्यक पूर्ण वेतन की व्यवस्था का प्रयत्न किया जाय, पर्याप्त भोजन एवं आवास की व्यवस्थाओं का विस्तार किया जाय, सामूहिक रूप से मूल-मूल अथवा सीधा करने के अधिकार को प्रोत्साहन दिया जाय और सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था की जाय। बहना न होना कि इन सभी उद्देश्यों, कार्यक्रमों और मौलिक सिद्धान्तों का निषेध इन बातों में है कि अन्तर्राष्ट्रीय मुक्त एवं शान्ति के लिए श्रमिकों की स्थिति को हर प्रकार से उन्नत बनाया जाय, उनका आर्थिक विकास किया जाय और उन्हें आर्थिक शोषण से मुक्त किया जाय। आर्थिक विषमताओं से मुक्ति प्राप्त करने पर ही श्रमिकों का आर्थिक स्तर ऊँचा उठेगा, वे जीने योग्य जीवन बिता सकेंगे और जब आर्थिक सुल-समृद्धि का प्रसार होगा तो अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा के प्रसार में सहयोग मिलेगा।

संगठन

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का कार्य तीन प्रमुख अङ्गों द्वारा सम्पन्न किया जाता है—अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन (International Labour Conference), प्रशासनिक

निकाय (Governing Body), तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक कार्यालय (International Labour Office) ।

2. अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन एक नीति निर्माता एवं व्यवस्थापिका निकाय है । इसे सप्ताह की औद्योगिक सप्ताह कहा जा सकता है । प्रत्येक सदस्य राज्य से इतने चार प्रतिनिधि आते हैं । इसकी नियुक्ति सम्बन्धित सरकार द्वारा की जाती है किन्तु इनमें से दो सरकार का प्रतिनिधित्व करते हैं और एक मजदूरों का तथा एक मजदूरों का । सम्मेलन में सभी निर्णय दो तिहाई बहुमत से लिए जाते हैं । यह सिफारिशों और समझौते द्वारा प्रत्येक राज्य के श्रम-सम्बन्धी व्यवस्थापन को प्रोत्साहन देता है । राज्य इन सिफारिशों को मानने के लिए बाध्य नहीं है । सम्मेलन का समझौता सन्धि के रूप में होता है यद्यपि यह सम्मेलन द्वारा स्वीकार किया जाता है और सदस्य राज्यों के प्रतिनिधियों के इस पर हस्ताक्षर नहीं होते । सदस्य राज्यों का यह दायित्व है कि वे इस समझौते को व्यवस्थापन के लिए उपयुक्त सत्ता के पास ले जायें । सदस्य राज्य श्रम-संगठन को वार्षिक प्रतिवेदन भेज कर यह बताते हैं कि अभिसमय के अनुरूप व्यवस्थापन करने के लिए उन्होंने क्या कदम उठाये हैं ?

1. प्रशासनिक निकाय श्रम संगठन का कार्यवाहक निकाय है । इसमें 32 सदस्य होते हैं, जिनमें 16 सरकारी प्रतिनिधि, 8 प्रबन्ध के प्रतिनिधि और 8 मजदूरों के प्रतिनिधि होते हैं । श्रमिकों के प्रतिनिधियों का चुनाव सम्मेलन के लिए मजदूरों के प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है । प्रशासनिक मण्डल श्रम-संगठन के महानिदेशक की नियुक्ति करता है, सम्मेलन के लिए कार्यक्रम तैयार करता है, जाच-पड़ताल करता है तथा समितियों के माध्यम से अध्ययन करता है ।

3. अन्तर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय जेनेवा में है । इसके तीन सम्भाग हैं—राजनयिक सम्भाग, गुप्तचर सम्भाग, एवं अनुसन्धान सम्भाग । राजनयिक सम्भाग विभिन्न राज्यों के साथ पत्र-व्यवहार करता है । सम्मेलन के अभिसमयों एवं सिफारिशों को विभिन्न राज्यों में क्रियान्वित करना है । गुप्तचर सम्भाग दुनिया के मजदूरों की परिस्थितियों के सम्बन्ध में सूचनाएँ एकत्रित करता है । अनुसन्धान सम्भाग श्रमिक समस्याओं की वैज्ञानिक जाच से सम्बन्ध रखता है । संगठन के सारे कार्य सम्पन्न करना कार्यालय का काम है । यह मजदूरों के कार्यों की शर्तों एवं वार्षिक परिस्थितियों के बारे में प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है ।

सामाजिक-आर्थिक विकास के कार्य

यद्यपि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन पर बड़ी शक्तियों का प्रभाव रहता है, तथापि इसने पर्याप्त महत्वपूर्ण कार्य किये हैं । श्रमिकों के शोषण तथा महिलाओं और दासों के व्यापार के विरुद्ध इसने व्यापक प्रचार किया है । अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग एवं सद्भावना की दिशा में इसने महत्वपूर्ण योग दिया है ।

इस संगठन का सर्वप्रमुख कार्य "अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक समझौता तथा सिफारिशों के रूप में विविध प्रकार की श्रम एवं श्रमिकों सम्बन्धी दशाओं के अन्तर्राष्ट्रीय

मापदण्डों का निर्माण" करना है, अर्थात् इसका प्रयत्न रहा है कि सत्तार में हर देश और समाज के अधिको के अर्थ का मूल्य और महत्व समान है तथा सामाजिक जीवन में उनके स्तर को अन्तर्राष्ट्रीय मान्यता मिले। अन्तर्राष्ट्रीय अधिक समझौते और संधिपरिणो को सम्मिलित रूप से "अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संहिता" (International Labour Code) कहा जाता है। संगठन में जिन समझौतों और संधिपरिणो को स्वीकार किया गया है उनमें से कुछ में अधिक-स्वतन्त्रता के अधिकार, दिन में 8 घंटा काम, वेतन की सुरक्षा और संवेतन अवकाश की बात है, तो कुछ में बालकों और स्त्रियों के लिए बठोर धर्म, स्त्रियों में स्त्रियों को काम पर लगाने तथा वेगार लेने प्रथवा चपरासी के काम को वर्जित किया गया है। यह संगठन अधिकों की दशाएँ सुधारने के लिए विभिन्न प्रकार के सामाजिक अनुसंधान करता है, भाकड़े तथा रिपोर्टें प्रकाशित करता है। यह अमेरिका, एशिया और यूरोप में समय-समय पर क्षेत्रीय अधिवेशन बुलाना है तथा विश्व के प्रधान उद्योगों के सम्बन्ध में सरकार, अधिक और मालिकों के त्रिदलीय सम्मेलन आयोजित करता है।

अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का अनुसरण करते हुए, अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन ने उन्नत धर्म मापदण्डों के लिए सामाजिक और आर्थिक आधारतय करने के साधन के रूप में सामान्य आर्थिक विकास की दिशा में, हाल ही के वर्षों में अपने प्राविधिक सहायता कार्यक्रमों का विकास किया है। दो महायुद्धों से अत्यन्त आर्थिक व्यवस्था के सुधार और पुनर्निर्माण हेतु इस संगठन ने बहुत से देशों को सहायता प्रदान की है। इसने विभिन्न प्रकार के दार्शनिक कार्यक्रमों का विकास किया है, शिक्षण सत्याग्रहों की स्थापित किया है। प्राविधिक सूचनाएँ प्रदान की हैं, परामर्श गोष्ठियाँ आयोजित की हैं, आश्रयस्थान दी हैं तथा व्यावसायिक शिक्षण सत्याग्रहों की स्थापना में विशेष रुचि प्रदर्शित की है। इसने अधिकों, मालिकों और सरकारों को व्यासभय परामर्श दिया है कि किस तरह अधिक और अत्यन्त माल उत्पादित किया जाय। विभिन्न देशों में जीवन स्तर ऊँचा करने, अधिकों की कार्य क्षमता बढ़ाने, बेकारी को रोकने के बारे में इसने सलाह दी है। सहकारिता, सामाजिक सुरक्षा, औद्योगिक सुरक्षा, स्वास्थ्य आदि के सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों को दिये गये इसके परामर्श बड़े उपयोगी सिद्ध हुए हैं। इस संगठन में विभिन्न सरकारों के उन नियमों को, जिनके कारण पने बसे हुए देशों से मूल्य विकसित देशों को, जहाँ धर्म-शक्ति को कमी है, अधिकों ने जाने में बाधा पड़ती है, हटवाने में भी सहायता की है। विभिन्न धर्मों की प्रति के लिए चीन, इण्डोनेशिया, पाकिस्तान, भारत, टर्की, यूगोस्लाविया, मिस्र, पाईर्लैण्ड, बर्मा आदि में इस संगठन द्वारा प्रशिक्षण केन्द्र चले गये हैं।

अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन ने कारखानों में काम करने वालों के लिए अनेक संहिताएँ तैयार की हैं, उदाहरणार्थ, कोयले की खान में काम करने की संहिता, कारखाने के कार्यकर्ताओं की संहिता आदि। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के प्रयत्नों के फलस्वरूप सत्तार में अधिक समस्याओं के प्रति जागरूक उत्पन्न।

हो गई है और श्रमिकों की दशाओं को सुधारने के लिए कल्याणकारी कानून बनाये जा रहे हैं तथा विभिन्न प्रकार के प्रयत्न हो रहे हैं। इसने "सामाजिक न्याय को अनिवार्य की सहरो और प्रतिक्रियावाद के प्रभुत्व से बन्धन-मुक्त" कर दिया है यह संगठन आज एक विश्वव्यापी संस्था है जिसके अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों को "धर्म की विश्व-सम्मेलन" (World Parliament of Labour) कहा जाता है। श्रमिक कल्याण के लिए सराहनीय प्रयास करने के बावजूद अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन की विशेष रूप से यह आलोचना की जाती है कि यह अपने व्यवहार में निष्पक्ष नहीं रहा है यद्यपि इनने जबरनमन्दों की अपेक्षा नर-जबरनमन्दों या अपेक्षाकृत कम जबरनमन्दों की अधिक सहायता की है। उदाहरणार्थ, इसने पश्चिमी देशों की ओर अधिक ध्यान दिया है तथा एशिया और अफ्रीका के पिछड़े हुए देशों की ओर कम। पुनश्च, यह संस्था इतने अधिक समझौते और सफारिजें तैयार करती जाती है कि उन्हें स्वीकार करना तथा उन सब पर प्रभावशाली रूप से प्रयत्न करना, आज की जटिल राजनीतिक-आर्थिक-सामाजिक परिस्थितियों में सम्भव नहीं है।

भारत अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन का प्रारम्भ से ही सदस्य रहा है। एक प्रमुख राष्ट्र होने के नाते यह देश संगठन के प्रशासकीय निकाय का सदस्य है। अभी तक भारत संगठन के दर्जनों समझौतों का समर्थन कर चुका है, यद्यपि बहुसंख्यक समझौते, जो धर्म संगठन ने स्वीकार किये हैं भारत में लागू होने के उपयुक्त नहीं समझे गये हैं। ऐसे समझौते पश्चिम के विकसित औद्योगिक राष्ट्रों के लिए अधिक उपयुक्त हैं।

1967-68 128 3 के 10 14/11/1967

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष (International Monetary Fund)

प्रथम महायुद्ध और द्वितीय महायुद्ध के बीच विश्व के विभिन्न देशों में यह अनुभव किया गया कि आर्थिक दशा को सुधारने के लिए और राजनीतिक मनमुटाव के आर्थिक कारणों को दूर करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक महारोग निवारण आवश्यक है। यह समझ लिया गया कि अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार और वित्त के क्षेत्र में जो अस्त-व्यस्त स्थिति व्याप्त है और विश्व बाजार में जो कठिनाइयाँ छाई हुई हैं, उन्हें दूर करने के लिए कोई महत्वपूर्ण कदम उठाया जाना चाहिए। इसी अनुभूति के फलस्वरूप द्वितीय महायुद्ध के अन्तिम दिनों में अमेरिका में ब्रेटनवुड सम्मेलन नामक स्थान पर एक अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा सम्मेलन बुलाया गया जिसमें सम्मिलित-पूर्वक इस प्रश्न पर विचार किया गया कि युद्ध के आर्थिक कारणों और अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में व्याप्त आर्थिक अस्त-व्यस्तता का समाधान करने के लिए क्या कदम उठाये जायें। यह सम्मेलन जुलाई सन् 1944 में हुआ और लगभग 44 भिन्न राष्ट्रों ने इस सम्मेलन में अपने प्रतिनिधि भेजे। कई दिनों तक विचार-विमर्श के उपरान्त अन्त में सम्मेलन ने युद्ध के आर्थिक कारणों को दूर करने की एक योजना तैयार की

जिसे दो भागों में विभाजित किया गया। प्रथम भाग में एक अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (IMF) की स्थापना का प्रस्ताव दिया गया और दूसरे भाग में एक अन्तर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण तथा विकास बैंक (World Bank) की स्थापना की बात कही गई।

आवश्यक व्यवस्थाओं की पूर्ति के बाद और विभिन्न राष्ट्रों द्वारा योजना के अनुच्छेद 2 पर हस्ताक्षर के उपरान्त, दिसम्बर मन् 1945 को अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष और विश्व बैंक की संस्थाएँ अस्तित्व में आयीं। यद्यपि इन संस्थाओं की स्थापना ब्रेटनवुड्स (Bretton Woods) सम्मेलन के फलस्वरूप हुई, तथापि आवश्यक पृष्ठभूमि के निर्माण में पहले के और भी अनेक सम्मेलनों एवं प्रयत्नों का इस दिशा में काफी सहयोग रहा है।

मुद्राकोष का लक्ष्य

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष कई एक उद्देश्यों को लेकर बना था। इसका मुख्य उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के प्रसार और सन्तुलित प्रगति की समायोजित करना था। साथ ही इसे विनिमय की प्रस्थाई दरों के कुशभावों से बचना और विदेशी विनिमय के प्रतिबन्धों को भी खीला करना था। इसके अतिरिक्त वह प्रत्येक देश में वास्तविक आय एवं रोजगार के उच्च स्तरों की स्थापना के लिए भी प्रयत्नशील थी।

समझौते के अनुच्छेद 1 में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के विभिन्न लक्ष्यों की स्पष्ट किया गया है। इसमें मुख्य रूप से तीन लक्ष्यों की मान्यता प्रदान की गई है—

(1) विनिमय स्थायित्व को प्रोत्साहन देना, सदस्यों के बीच व्यवस्थित विनिमय प्रवन्धों की स्थापना करना और प्रतिस्पर्धापूर्ण विनिमय मन्दी की स्थिति को दूर करना।

(2) सदस्यों के बीच चासू लेन-देन में भुगतान की बहुपक्षीय प्रणाली की स्थापना में सहायता करना तथा साथ ही विदेशी विनिमय के उन प्रतिबन्धों को समाप्त करना जो विश्व व्यापार की प्रगति को रोकते हैं।

(3) पर्याप्त सुरक्षाओं के अधीन सदस्यों को कोष के साधनों को उपलब्ध कराना और इस तरह उनके विश्वास की भावना जागृत करना। इस प्रकार विभिन्न देशों की राष्ट्रीय अथवा अन्तर्राष्ट्रीय सम्पन्नता के लिए हानि पहुँचाने वाले प्रयासों को अपनाये बिना ही उनके भुगतान सन्तुलनों की अव्यवस्था को सुधारने का अवसर देना।

मुद्रा कोष के द्वारा उपयुक्त सदस्यों की पूर्ति के अतिरिक्त भुगतान सन्तुलन की विषमता को दूर करने के लिए, असन्तुलन की अवधि व घरा की कम करने के लिए, लाभदायक उद्योगों में दीर्घकालीन पूँजी की सहायता प्रदान करने के

लिए तथा ऐसे ही अन्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए विभिन्न प्रयास किए जाते हैं।

मुद्रा कोष का संगठन एवं प्रवन्ध

कोष का प्रवन्ध एक गवर्नर मण्डल (Board of Governors), कार्यकारी सचालको की समिति (Board of Executive Directors), प्रवन्ध संचालक (Managing Directors) एवं अन्य स्टाफ की सहायता से किया जाता है। गवर्नरों के मण्डल में प्रत्येक सदस्य देश की ओर से एक गवर्नर होता है। कार्यकारी सचालको की समिति के 20 सचालको में से 5 सचालक तो उन देशों के होते हैं जिनका सबसे अधिक निष्पात होता है। शेष 15 देशों के प्रतिनिधि निर्धारित किए जाते हैं। प्रवन्ध संचालको को कोष के दिन प्रतिदिन के कार्य के लिए उत्तरदायी बनाया जाता है। यह कार्यकारी संचालको की समिति का अध्यक्ष होता है। प्रत्येक सदस्य देश 250 मत प्रदान करने का अधिकार रखता है। संचालक मण्डल के द्वारा कार्यकारी सचालकों के लिए महत्वपूर्ण शक्तियां हस्तांतरित नहीं की जा सकती, जैसे नये सदस्यों की भर्ती करना, निष्पात का संशोधन करना, सभी सदस्यों की मुद्राओं के मूल्य में परिवर्तन करना, किसी सदस्य की निकासी आदि।

कोष में सभी सदस्यों की समान मत देने का अधिकार नहीं है जैसे कि अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं में हुआ करता है। कोष में सदस्यों को सामान्य मत प्रदान करने का अधिकार होता है। 250 मत प्रदान करने के अतिरिक्त प्रत्येक एक लाख अमेरिकी डॉलर के लिए एक अतिरिक्त मत प्रदान करने का अधिकार भी मिल जाता है। इस मत प्रणाली के परिणामस्वरूप मुख्यतः दो देशों के हाथ में शक्ति का केन्द्रीकरण हो गया जो कि सबसे अधिक निष्पात वाले हैं। ये हैं—ब्रिटन और संयुक्त राज्य अमेरिका। ये देश जिस किसी भी प्रस्ताव के बारे में सहमत होते हैं उसे आसानी से पास करा सकते हैं क्योंकि कुल मतदान की शक्ति के 40 प्रतिशत पर इनका अधिकार रहता है।

मुद्राकोष की सदस्यता

कोष का सदस्य बनने के लिए प्रत्येक उस देश को उपयुक्त माना गया है जो कि इसके समझौते पत्र (Articles of Agreement) को स्वीकार करता है। कोष के सदस्यों को सामान्य सदस्य और मौलिक सदस्य इन दो भागों में विभाजित किया गया है। जो देश ब्रिटन वूड्स के सम्मेलन में उपस्थित थे और जिन्होंने 31 दिसम्बर, 1945 से पहले ही संघ का सदस्य बनना स्वीकार कर लिया था, उन्हें कोष का मौलिक सदस्य माना जाता है। इनके अतिरिक्त जो सदस्य बने हैं, उनको सामान्य सदस्य की संज्ञा प्रदान की जाती है। वर्तमान में कोष के सदस्यों की कुल संख्या 11 है। जब कोई सदस्य देश संघ से भ्रष्ट होना चाहता है तो वह इसके लिए लिखित रूप में सूचना देता है। कोष को यह अधिकार नहीं दिया गया है कि

यह त्यागपत्र को स्वीकार कर दे। जब कभी एक देश कोप के नियमों का उल्लंघन करता है तो स्वयं कोप भी उसको सदस्यता से वञ्चित कर सकता है। सोवियत रूस इस कोप का सदस्य नहीं है। कोप की समस्त पूंजी उसके सदस्यों के नियंत्रणों के कुल योग के बराबर होती है। सदस्यों की संख्या ज्यों-ज्यों बढ़ती है त्यों-त्यों कोप की पूंजी भी बढ़ती जाती है।

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोप का प्रधान कार्यालय उस देश में होता है जो सबसे अधिक नियंत्रण प्रदान करता है। वर्तमान समय में यह कार्यालय संयुक्त राज्य अमेरिका में है। इस कोप की शाखाएं किसी भी सदस्य देश में खोली जा सकती हैं। मुद्राकोप की पूंजी

सन् 1949 से पूर्व मुद्राकोप की पूंजी '10 हजार मिलियन डालर थी। सन् 1959 में सभी देशों के कोटों (Quotas) में 50% की वृद्धि की गई जिसका 1/3 भाग स्वर्ण के रूप में दिया जाना था। फरवरी, 1965 में मुद्राकोप के संचालकों ने सिफारिश की कि सदस्य देशों के कोटों को 25% और बढ़ा दिया जाय तथा 16 सदस्य देशों के कोटों में विशेष वृद्धि की जाय। सन् 1966 से सिफारिश को स्वीकार कर लिया गया। सन् 1968 में मुद्राकोप की कुल पूंजी 21,224 मिलियन डालर हो गई जिसमें कुछ प्रमुख देशों के कोटे इस प्रकार थे—संयुक्त राज्य अमेरिका में 5,160 मिलियन डालर, ब्रिटेन में 2,440 मिलियन डालर, पश्चिमी जर्मनी में 1,200 मिलियन डालर, फ्रान्स में 985 मिलियन डालर, भारत में 750 मिलियन डालर, कनाडा में 740 मिलियन डालर तथा जापान में 425 मिलियन डालर। भारत मुद्राकोप का मूलिक सदस्य (Original Member) है क्योंकि उसने 31 दिसम्बर, 1945 से पहले ही कोप की सदस्यता स्वीकार कर ली थी। मुद्राकोप में प्रत्येक देश को अपनी कोटा स्वर्ण के रूप में तथा अपने देश की मुद्रा में देना पड़ता है। स्वर्ण का भाग सदस्य देश के कोटे का 25% होता है। प्रत्येक 5 वर्ष बाद 1/3 के बहुमत से मुद्राकोप किसी भी देश के कोटे में परिवर्तन कर सकता है लेकिन इसके लिए सदस्य देश की अनुमति होना आवश्यक है।

मुद्राकोप की कार्यविधि

(1) मुद्राकोप अपनी पूंजी द्वारा सदस्य राष्ट्रों को अस्थायी ऋणों के रूप में मौद्रिक सहायता प्रदान करके विनिमय दरों में स्थिरता लाता है तथा बहुपक्षीय व्यापार-पद्धति को स्थापना करने का प्रयास करता है। मुद्राकोप इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रत्येक सदस्य देश को अपनी मुद्रा की समता-दर (Par Values) पर स्वर्ण तथा डालर में निर्धारित करना पड़ता है। जब कभी सदस्य देश अपनी मुद्राओं की कीमतों को स्वर्ण के रूप में व्यक्त कर देते हैं तो कोप के लिए पारस्परिक विनिमय दरों का निर्धारण सुगम हो जाता है। समता-दर में सदस्य देश कोप की मूचना देकर 10-20% के बीच परिवर्तन कर सकता है। किन्तु इसके लिए कोप की अनुमति प्राप्त करना आवश्यक है। समता-दर में परिवर्तन सदस्य देश सभी कर सकता है जब समता-

दर अपने मुगतान शेष के मूल तथा स्थिति अनन्तुलन को ठीक करने का उद्देश्य उसके सामने हो। यदि सदस्य देश अपनी मुद्रा की समता-दर में 20% से अधिक परिवर्तन करता चाहता है तो मुद्राकोष अपनी अनुमति तभी प्रदान करता है जब कोष के दो तिहाई सदस्य इसके पक्ष में हों। आशय यह हुआ कि मुद्राकोष द्वारा सदस्य देश की समता-दरों में परिवर्तन की अनुमति तभी दी जाती है जब उसे इस बात का पूर्ण सन्तोष हो कि उस देश की आर्थिक स्थिति में आधार मूलक घन्तर पड़ गया है। यदि सदस्य देश मुद्राकोष की अनुमति के बिना ही अपनी मुद्रा की समता-दर में परिवर्तन कर देता है तो मुद्राकोष उसे सदस्यता से पृथक् कर सकता है। इस स्थिति में अब स्पर्धात्मक मुद्रा प्रवृत्तन (Competitive Devaluation) का प्रश्न नहीं रहा है।

सदस्य देशों द्वारा स्वयं का क्रय-विक्रय करने की दृष्टि से मुद्राकोष प्रायः विभिन्न समता-दरों को उच्चतम और न्यूनतम सीमाएँ भी निर्धारित कर देता है। इस तरह दो देशों के मध्य मुद्राओं की विनिमय दर प्रायः इन्हीं दो सीमाओं की तरह रहती है पर, जैसा कि कहा जा चुका है, यदि मुद्राकोष को सन्देह हो जाय कि दो देशों के बीच मुगतान-संचालन के आधार मूलक परिवर्तन हुए हैं तो वह उनकी मुद्राओं की समता-दर में परिवर्तन कर सकता है। बहुपक्षीय व्यापार (Multilateral Trade) को प्रोत्साहन देने के लिए मुद्राकोष उन सभी बाधाओं को दूर करने का प्रयास करता है जिनसे अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार सीमित होने का भय हो। अतः कोई भी सदस्य देश, कोष की अनुमति के बिना, बाह्य व्यापारिक सौदों पर प्रतिबन्ध नहीं लगाता।

(2) मुद्राकोष सदस्य देशों की विदेशी विनिमय के क्रय-विक्रय का अधिकार प्रदान करता है। मुद्राकोष के पास सभी देशों की मुद्राएँ होती हैं, अतः यह सुविधा प्रदान की जाती है कि कोई भी देश आवश्यकता पड़ने पर किसी अन्य देश की मुद्रा को कोष से खरीव ले। लेकिन ऐसा करने के लिए उस देश को विदेशी मुद्रा की कीमत स्वयं में प्रथम अपनी मुद्रा में चुकानी पड़ती है। अतः मुद्राकोष किसी सदस्य देश को विदेशी मुद्रा अधिक मात्रा में खरीवने के लिए प्रोत्साहित नहीं करता। मुद्राकोष इस सम्बन्ध में मुख्यतः दो शर्तें लगाता है। पहली शर्त के अनुसार किसी भी समय कोष के पास सदस्य देश की मुद्रा की मात्रा उसके कोटे से 200% से अधिक नहीं होनी चाहिए। इसी प्रकार यदि किसी सदस्य देश का कोटा 100 मिलियन डालर है तो उसे 25 मिलियन डालर स्वयं के रूप में और 75 मिलियन डालर अपनी मुद्रा के रूप में कोष को देने पड़ेंगे तथा वह देश मुद्राकोष से 125 मिलियन डालर से अधिक की विदेशी मुद्रा खपार नहीं ले सकता। दूसरी बात यह समझी जाती है कि कोई भी सदस्य देश एक वर्ष में अब कोटे का अधिक से अधिक 25% बाव ही विदेशी मुद्राकोष से ले सकेगा। यह शर्त इसलिए लगाई गई है ताकि मुद्राकोष में दुर्लभ मुद्राएँ शीघ्र ही समाप्त न हो जायें।

(3) मुद्राकोष सदस्य देशों को जो ऋण प्रदान करता है उस पर प्रायः 1% से लेकर 2% तक व्याज भी लेता है। व्याज के अलावा वह प्रत्येक ऋण पर 2½% सेवा-व्यय भी वसूल करता है। ऋण की मात्रा में वृद्धि के साथ व्याज दर भी बढ़ती जाती है ताकि सदस्य देश अनावश्यक रूप से बराबर मुद्राकोष के ऋणों की माग न करे। यदि सदस्य देश ऋण का भुगतान जल्दी कर देता है तो व्याज-दर भी घटा दी जाती है। व्याज, स्वणों के रूप में ही लिया जाता है। मुद्राकोष द्वारा दिये गये ऋण प्रायः तत्कालीन होते हैं और कोष इस बात का विशेष ध्यान रखता है कि सदस्य देशों द्वारा लिया गया ऋण उसी उद्देश्य अथवा कार्यक्रम पर व्यय किया जाय जिसके लिए वह दिया गया है।

(4) मुद्राकोष के विधान के अन्तर्गत दुर्लभ मुद्राओं (Scarce Currency) के लिए विशेष व्यवस्था की गई है। दुर्लभ मुद्राकोष वह है जिसकी पूर्ति माग की अपेक्षा बहुत कम हो। जब मुद्राकोष किसी देश की मुद्रा को दुर्लभ घोषित करता है तो उसे यह भी अधिकार होता है कि वह उस देश को अपनी मुद्रा का पुनर्मूल्यन (Revaluation) करने के लिए कहे ताकि उस देश की आंतरिक लागतें और कीमतें बढ़ जाय, निर्यात घटे तथा आयात बढ़े और इस प्रकार दुर्लभ मुद्रा की वृद्धि हो कर स्थिति सुधर जाय।

(5) मुद्राकोष यथासाध्य अपने साधनों की तरसता (Liquidity of International Monetary Fund Resources) का ध्यान रखता है। उसको सर्वदा यही ध्यान रहता है कि उसके पास सभी देशों की मुद्राएं पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध रहे।

(6) मुद्राकोष के लाभ के वितरण की व्यवस्था है। कुल लाभ में से 20% उन ऋणदाताओं को दिया जाता है जिनकी मुद्रा किसी वर्ष में कोष के पास उनके कोटे के अनुसार 75% से कम रह जाय। शेष लाभ सदस्य देशों के बीच उनके कोटे के अनुसार वितरित कर दिया जाता है।

(7) मुद्राकोष सदस्य राष्ट्रों की सरकारों से ही व्यवहार करता है, निजी व्यक्तियों और संस्थाओं से नहीं। वह किसी देश की आंतरिक प्रयोज्यवस्था में भी किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं कर सकता। उसके सदस्य तो केवल अन्तर्राष्ट्रीय मौद्रिक सहयोग को प्रोत्साहन देते हैं।

मुद्राकोष के सदस्यों पर प्रतिबन्ध

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष अपने सदस्यों को प्राप्त करने के लिए सदस्य देशों पर विभिन्न प्रतिबन्ध लगाता है, जो मुख्यतः इस प्रकार हैं—

(1) जो राजी कोष से उधार ली जायगी, उसका प्रयोग उन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये किया जायगा जिनके लिए कोष की स्थापना की गई है।

(2) यदि कोई देश अपने चालू अन्तर्राष्ट्रीय लेन-देनों पर विनिमय प्रतिबन्ध लगाना चाहता है तो इसके लिए उसे कोष की आज्ञा लेनी होगी।

(3) प्रत्येक देश द्वारा स्वार्थ का क्रय और विक्रय उसी दर पर किया जायगा जो कोप ने निर्धारित की है।

(4) यदि कोई देश अपनी मुद्रा-नीति में परिवर्तन करना चाहता है तो इसके लिए उसे कोप से आज्ञा प्राप्त करनी होगी।

(5) एक देश मुद्रा के सम्बन्ध में बहुपक्षीय मौद्रिक व्यवहार केवल तभी अपना सकता है जबकि या तो समझौते-युक्त में ऐसी व्यवस्था हो अथवा कोप द्वारा मान्यता प्राप्त कर ली गई हो। यदि वह प्रतिबन्ध कोप के अस्तित्व में आने से पहले ही कायम थे तो सम्बन्धित सदस्यों को वे प्रतिबन्ध हटाने के बारे में कोप से विचार-विमर्श करना होगा।

(6) प्रत्येक देश के द्वारा विदेशी विनिमय का क्रय-विक्रय उसी दर पर किया जायगा जो कोप द्वारा निर्धारित की गई है।

~~(7)~~ सदस्यों का दायित्व है कि वे कोप के प्रादेशों का पालन करें और उसके द्वारा भागी गई समस्त सूचनाओं को भेजने का प्रयास करें।

मुद्राकोप के कार्य

(1) मुद्राकोप ने विभिन्न देशों को समय-समय पर सत्काशीन ऋण देकर उनके भुगतान शेष के अस्थायी असन्तुलन को दूर किया है। इस प्रकार वह अन्तर्राष्ट्रीय मौद्रिक सहयोग तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के विकास सञ्चालन में सहायक बनता है। मुद्राकोप ने सदस्य देशों को आवश्यकतानुसार विदेशी मुद्राएं बेचकर, उनकी कठिनाइयों को दूर किया है। रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की एक रिपोर्ट के अनुसार सन् 1968 में सदस्य देशों ने मुद्राकोप से लगभग 3.6 बिलियन डॉलर के मूल्य की विदेशी मुद्राएं खरीदी थीं।

(2) मुद्राकोप ने सदस्य देशों को भुगतान शेष में होने वाले दीर्घकालीन असन्तुलन को दूर करने में भी सहायता दी है। कोप ने सदस्य देशों की आर्थिक व्यवस्थाओं को आधारमूलक परिवर्तन होने पर उन्होंने अपनी मुद्राओं की समता-बदलने की अनुमति दी है।

(3) मुद्राकोप द्वारा आर्थिक एवं मौद्रिक विषयों पर सदस्य देशों की उपयोगी परामर्श दिया जाता है। इस प्रकार वह सदस्य देशों की आर्थिक व्यवस्थाओं में स्थिरता आने का प्रयत्न करती है।

(4) कोप ने आर्थिक एवं वित्तीय मामलों के प्राविधिकों का जो स्टाफ रखा हुआ है वह प्रत्यन्त प्रवीण है तथा संगठन एवं संगठन के सदस्यों की समस्याओं को एकत्र करके उससे सम्बन्धित सूचनाओं का वह विश्लेषण करता है। मुद्राकोप द्वारा सदस्य देशों के आपननस्य पर शिष्टमण्डल भेजे जाते हैं। कोप का प्रयत्न रहता है कि प्रत्येक सदस्य के साथ उसके अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय स्थिति के बारे में सलाह-मशविरा हो अथवा सम्बन्धित समस्या के बारे में सभी सदस्यों के विचार एक साथ प्रस्तुत किये जायें। कोप का यह कर्तव्य है कि वह अपने प्रत्येक सदस्य को विश्व की आर्थिक स्थितियों के परिवर्तन की सूचनाओं से नियमित रूप से अवगत रखे।

(5) मुद्राकोष न केवल सदस्य देशों को अपने विशेषज्ञों की सेवाएं प्रदान करता है बल्कि कभी-कभी बाहरी विशेषज्ञों (जो कोष की नियमित सेवा में नहीं होते) को भी उनके सहायतायें भेजा जाता है। ये विशेषज्ञ सदस्य देशों के आर्थिक परामर्शदाताओं का कार्य निभाते हैं। वास्तव में मुद्राकोष के विशेषज्ञों ने अल्पविकसित देशों के मौद्रिक, राजकोपीय तथा विनिमय सम्बन्धी नीतियों के निर्माण में बहुमूल्य योग दिया है। हाल ही में मुद्राकोष ने दो नये विभागों की स्थापना की है—केन्द्रीय वैश्व सेवा विभाग तथा राजकोपीय मामलों का विभाग। पहले विभाग में सदस्य देशों के केन्द्रीय बैंकों के संचालनायक विशेषज्ञ अधिकारियों की सेवाएं प्रदान करता है और दूसरे विभाग में सदस्य देशों को राजकोपीय मामलों का परामर्श देता है।

मुद्राकोष का मूल्यांकन

मुद्राकोष के पक्ष-विपक्ष में बहुत कुछ कहा गया है। एक ओर इसके अनेक लाभ निरसदिग्ध रूप से प्रकाश में आये हैं तो दूसरी ओर इसकी कार्यविधि और इसके व्यवहार पर अनेक आलोचन किये गये हैं। साम की दृष्टि से मुद्राकोष के पाँच विभिन्न देशों की मुद्राओं का भारी स्टॉक एकत्रित हो जाता है जिससे वह सदस्य देशों की विदेशी विनिमय सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति करता है। मुद्राकोष बहुपक्षीय व्यापार तथा मुग्तान प्रणालियों को बड़ा प्रोत्साहन देता है तथा सदस्य देशों के मुग्तानकोष में होने वाले सरकारी धनान्तरण को दूर करने में बहुबड़ा सहायक रहा है। मुद्राकोष के रूप में अन्तर्राष्ट्रीय मौद्रिक समस्याओं पर विचार-विमर्श एवं सहयोग के लिए एक स्थायी संस्था अस्तित्व में आ गयी है। कोष के प्रयत्नों से प्रतिस्पर्धा पूर्ण मन्दी का बहिष्कार और विनिमय दर का स्थायित्व आदि सिद्धांतों को सामान्यतः स्वीकार कर लिया गया है। अव्यवस्थित विनिमय सम्बन्धों को कम करने की दिशा में भी कुछ सफलता प्राप्त की गई है। इन लाभों को प्रदान करते हुए भी मुद्राकोष द्वारा सदस्य देशों की आंतरिक आर्थिक व्यवस्था में कोई हस्तक्षेप नहीं किया जाता जो अपने आप में एक बड़ी बात है। इस कोष की स्थापना से विश्व के देशों को स्वर्णमान के लाभों की प्राप्ति हुई है। कोष की सेवाओं के कारण ही प्रो. होम ने इसे अन्तर्राष्ट्रीय रिजर्व बैंक (International Reserve Bank) कहा है।

बहुमूल्य सेवाओं के बावजूद अनेक आलोचकों पर मुद्राकोष की आलोचनाएँ की गई हैं। आरोप है कि मुद्राकोष अपने मूल लक्ष्यों को प्राप्त करने में बहुत कुछ असफल रहा है। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापारिक क्षेत्र में अभी तक वही व्यवस्था कायम है जो कोष ने केवल संक्रमणकाल के लिए स्थापित की थी। अभी तक न तो मुग्तानों की बहुपक्षीय व्यवस्था स्थापित हो पायी है और न ही विश्व व्यापार की प्रगति में बाधा डालने वाले विदेशी विनिमय के प्रतिबन्ध अधिक कम हो पाये हैं। मुग्तानों की बाधाओं को कम करने तथा बहुपक्षीय मुग्तानों के संचालन का क्षेत्र व्यापक बनाने में जो थोड़ी बहुत सफलता प्राप्त हुई है, उसका श्रेय स्वयं कोष की नहीं बल्कि कोष के बाहर किये गये कार्यों को है।

यह प्रालोचना की जाती है कि मुद्राकोष का कार्य-क्षेत्र सीमित है। यह केवल चासू सोंदों से उत्पन्न असन्तुलित भुगतानों की समस्या का ही समाधान करता है। युद्ध ऋणों की धदायगी, पुंजी के आयात-निर्यात, अवधि-स्टालिंग आदि से इस कोष का कोई सम्बन्ध नहीं है और इस भुगतान के लिए यह सदस्य देशों को किसी प्रकार की सहायता नहीं देता। मुद्रा-कोष द्वारा सदस्य राष्ट्रों के कोटे में वैधानिक आधार पर निश्चित नहीं किये गये हैं। मुद्राकोष ने कोटे निश्चित करने में, ब्रिटेन तथा अमेरिका के आर्थिक एवं राजनीतिक स्वार्थों को विशेष ध्यान में रखा है। इन कोटों के आधार पर अमेरिका और ब्रिटेन का मुद्राकोष पर एक प्रकार से आधिपत्य स्थापित हो गया है और ये देश मुद्राकोष को अपने हितों के लिए प्रयुक्त करने से बाध नहीं आते।

(६)

एक गम्भीर आरोप यह है कि मुद्राकोष का सदस्य देशों के साथ व्यवहार भेद-भावपूर्ण है। यह पिछड़े तथा अल्पविकसित देशों की तुलना में विकसित पश्चात्य देशों को विशेष रियायतें देता है। यदि पश्चात्य देश कोष के प्रादेशों का उल्लंघन करते हैं तब भी उनके विरुद्ध कार्यवाही नहीं की जाती। अफ्रीका के कुछ नवोदित राष्ट्रों में तो "रिचमन्ड का क्लब" (Richmen's Club) तक कह दिया है जो ब्रिटेन, अमेरिका, पश्चिमी जर्मनी तथा अन्य धनी राष्ट्रों और उनके समर्थकों को वास्तविक आर्थिक सहायता प्रदान करता है।

(७)

मुद्राकोष के विरुद्ध एक आरोप यह है कि वह वासर की दुर्लभता की समस्या को हल करने में असमर्थ रहा है। इसके अतिरिक्त विभिन्न देशों द्वारा लगाए गए विनिमय नियन्त्रणों तथा कुछ अन्य प्रतिबन्धों को दूर करने में भी इसे बाधित सफलता नहीं मिली है। इतना ही नहीं, यह विभिन्न मुद्राओं के बीच समता-दरों में स्थिरता बनाये रखने में भी असमर्थ रहा है।

उपरोक्त प्रालोचनाओं में कुछ यजन है और मुद्राकोष प्राणा के अनुकूल अधिक सफल नहीं हो सका है तथापि यह स्वीकार करना होगा कि इसने अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार को प्रोत्साहित करने में महत्वपूर्ण योग दिया है। अनुसंधान एवं परामर्श के क्षेत्र में इसने महत्वपूर्ण सेवाएँ सम्पन्न की हैं।

विश्व-बैंक

(The World Bank)

अन्तर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण तथा विकास बैंक, जिसे बहुधा विश्व-बैंक कहा जाता है, की स्थापना भी जुलाई, 1944 में ब्रिटेनवुड्स सम्मेलन में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष के साथ ही की गई और इसने जून, 1946 में अपने कार्य आरम्भ किये। इस संस्था का मुख्य कार्यालय भी वाशिंगटन में है और अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष का सदस्य होने पर कोई भी राष्ट्र इसका सदस्य हो सकता है। मुद्राकोष की स्थापना का मुख्य लक्ष्य सदस्य देशों की भुगतान सम्बन्धी विषमताओं को दूर करना था जबकि विश्व-बैंक की स्थापना प्रायः इसीलिए की गई थी कि युद्धजनित आर्थिक अव्यवस्था को

दूर किया जा सके और विकसित तथा अवििकसित देशों को दीर्घकालीन ऋणों के रूप में सहायता दी जाय ताकि वे प्रगति और पुनर्निर्माण के पथ पर बढ़ सकें।

सदस्यता और संगठन

जो देश 31 दिसम्बर, 1945 तक अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष के सदस्य बने वे विश्व-बैंक के मूल सदस्य माने गए हैं। कोई भी देश दो शर्तों पर विश्व-बैंक का सदस्य बन सकता है। प्रथम, उस देश का प्राथमिक-पत्र सदस्यों के बहुमत द्वारा स्वीकार किया जाना चाहिए और दूसरे, उस देश को अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष का सदस्य होना चाहिए। यदि कोई देश मुद्राकोष की सदस्यता से त्यागपत्र देता है तो विश्व-बैंक से भी उसकी सदस्यता समाप्त हो जाती है। कोय की सदस्यता त्यागने पर भी कोई देश बैंक का सदस्य तभी बना रह सकता है जब उसके तत्कालीन सदस्यों में से 75% उसके पक्ष में मत प्रकट करें। बैंक की सदस्यता तभी तक बनी रहती है जब तक सम्बन्धित देश उसके नियमों का पालन करता रहे। सदस्यता का परिचयान लिखित सूचना के आधार पर किया जा सकता है, लेकिन त्यागपत्र से पूर्व सदस्य देश के लिए आवश्यक है कि वह बैंक के सारे दायित्वों का मुपतान कर दे।

विश्व-बैंक का प्रबन्ध ठीक उसी प्रकार चलाया जाता है जिस प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष का। बैंक की शक्तियां संचालक-मण्डल (Board of Governors) में निहित होती हैं जिसके अन्तर्गत सभी सदस्यों का प्रतिनिधित्व होता है। बैंक के दिन प्रतिदिन के कार्यों का संचालन प्रशासनिक निर्देशकों (Executive Directors) द्वारा किया जाता है जिनकी शक्तियां संचालक मण्डल द्वारा हस्तान्तरित की गई होती हैं। एक अध्यक्ष (President) होता है जिसके अधीन अन्तर्राष्ट्रीय कर्मचारियों का एक स्टाफ कार्य करता है। अध्यक्ष का चयन प्रशासकीय निर्देशकों द्वारा किया जाता है। अध्यक्ष प्रशासकीय निर्देशकों के बोर्ड (Board of Executive Directors) की समार्षों की अध्यक्षता करता है और साथ ही बैंक का प्रमुख अधिकारी भी होता है। वह संचालक मण्डल के निर्देशन में काम करता है तथा अपने प्रत्येक कार्य के लिए उसके प्रति उत्तरदायी होता है। उसी के द्वारा बैंक के अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है। बैंक में एक सलाहकार समिति (Advisory Council) भी होती है जिसका निर्माण संचालक मण्डल द्वारा किया जाता है। इसमें कम से कम सात सदस्यों का होना आवश्यक है। ये सदस्य विभिन्न भाषिक विषयों के विशेषज्ञ होते हैं। बैंक में एक ऋण समिति (Loan Committee) होती है। किसी भी देश को ऋण देने से पूर्व विश्व-बैंक इस ऋण समिति की सलाह अवश्य लेता है। ऋण समिति भी संचालक मण्डल द्वारा नियुक्त की जाती है।

परम्परागत रूप से प्रायः सदस्य देशों के वित्तमन्त्रियों को ही बैंक का गवर्नर नियुक्त किया जाता है। बैंक की सभाओं में भाग लेने के लिए स्वाभाविक गवर्नर भी नियुक्त किये जाते हैं किन्तु वे का मतदान अधिकार नहीं रखते।

विश्व-बैंक का प्रमुख कार्यालय वाशिंगटन में है। इसके अतिरिक्त न्युयार्क, लन्दन तथा पेरिस में भी इसके कार्यालय हैं।

बैंक के उद्देश्य

युद्धोत्तर जटिल आर्थिक परिस्थितियों और समस्याओं के निराकरण की दृष्टि से विश्व-बैंक की स्थापना मुख्यतः निम्नलिखित चार उद्देश्यों को लेकर की गई है—

(1) बैंक का प्रथम उद्देश्य युद्ध विनष्ट तथा घुसपिछित देशों की दीर्घ-कालीन ऋण देकर उनके पुनर्निर्माण तथा आर्थिक विकास का मार्ग प्रशस्त करना है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए बैंक ने ब्रिटेन, फ्रान्स, बेल्जियम, हालैण्ड, डेनमार्क, आदि युद्ध विनष्ट देशों को तथा भारत, पाकिस्तान, लद्दाख, बर्मा आदि पिछड़े देशों को विकास के लिए ऋणों के रूप में भारी सहायता प्रदान की है। तकनीकी सहायता प्रदान करने के लिए भी इन देशों के आर्थिक विकास की गति को तीव्र करने का प्रयास किया गया है।

(2) विश्व-बैंक अतिगत विनियोगकर्ताओं को अविकसित देशों में उत्पादन कार्य के लिए पूंजी का विनियोग करने हेतु प्रोत्साहित करता है। इसके लिए इन विनियोगकर्ताओं को उनकी पूंजी पर भारी देता है अथवा उनके विनियोग या ऋण में हाथ बटाता है। अतः इन कार्य के लिए अतिगत विनियोग उचित शर्तों पर तैयार न हों पाते तो बैंक उचित शर्तों पर इन देशों के उत्पादन कार्यों के लिए ऋण देता है। इस प्रकार कहा जा सकता है कि बैंक द्वारा सदस्य देशों में पूंजी एवं अन्य सहायता ऋणपूँजी का विस्तार किया जाता है।

(3) विश्व-बैंक द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार को प्रोत्साहन दिया जाता है। यह अपने सदस्य देशों के उत्पादन के साधनों का विकास करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय विनियोगों को प्रोत्साहन देता है ताकि सम्बन्धित देश में रोजगार आय तथा जीवन-स्तर आदि ऊँचा उठाया जा सके।

(4) युद्ध के समय देश की आवश्यकताओं की प्रकृति आतिशाल की अपेक्षा भिन्न होती है। युद्ध के बाद यह आवश्यकता हुई कि उस समय की आर्थिक व्यवस्था को शांतकालीन आर्थिक व्यवस्था में परिवर्तित किया जाय। यह कार्य विश्व-बैंक निमाता है।

विश्व-बैंक की पूंजी

विश्व-बैंक की प्रारम्भिक स्वीकृत पूंजी 10 हजार विनियन डॉलर थी जिसे एक लाख के क्षेत्रों में विभाजित किया गया था और सभी सदस्य देशों ने अपने कोटे के अनुसार क्षेत्रों की खरीदी थी।

विधान में यह भी व्यवस्था है कि प्रत्येक देश सदस्यता प्राप्त करने पर अपने कोटे का 20%, भाग विश्व-बैंक को देगा जिसमें से 2% अनिवार्यतः स्वर्ण के रूप में और 18% अपनी मुद्रा में देना पड़ेगा। व्यवस्था के अनुसार कोटे का क्षेत्र 80%।

भाग विश्व-बैंक जब चाहे तब सदस्य देशों से मांग सकता है। सदस्य देशों के बोटे केवल उनके दायित्वों और प्रशासकीय अधिकारों की सीमाओं को निर्धारित करते हैं अर्थात् उनके द्वारा प्राप्त किये जाने वाले ऋणों की सीमाएँ उनके कौशलों से निर्धारित नहीं होती।

अक्टूबर, 1958 में बैंक के मचानक मण्डल की दिल्ली में हुई वार्षिक बैठक के एक निर्णय के अनुसार 15 सितम्बर, 1959 से बैंक की स्वीकृत पूँजी 10 हजार मिलियन डालर से बढ़ कर 21 हजार मिलियन डालर कर दी गयी और आगे चलकर, पिछड़े तथा अल्पविकसित देशों को अधिक ऋण प्रदान करने की दृष्टि से, 31 दिसम्बर, 1963 को बैंक की स्वीकृत पूँजी पुनः बढ़कर 22 हजार मिलियन डालर कर दी गयी।

यह प्रावधान है कि विश्व-बैंक के सदस्यों की देयता (Liability) सीमित होगी। यदि बैंक किसी कारणवश फेल हो जाय तो सदस्य देशों की देयता उनके शेयरों तक ही सीमित मानी जायगी।

कार्य प्रणालियाँ एवं कार्य

(1) विश्व-बैंक द्वारा मुख्य रूप से विकास योजनाओं के लिए ऋण दिया जाता है। ऋण प्रायः यह विश्वास होने पर दिया जाता है कि सदस्य देश ऋण लेने के योग्य है और अन्य साधनों से उसे उचित शर्तों पर ऋण प्राप्त नहीं हो रहा है। विश्व-बैंक सदस्य देशों से प्राप्त किये गये स्वयं को किसी देश को ऋण देने के लिए प्रयोग कर सकता है, लेकिन यदि ऋण किसी देश की मुद्रा में देना होता है तो बैंक उस सदस्य देश की पूर्ण स्वीकृति से ही ऐसा कर सकता है।

(2) विश्व-बैंक द्वारा अपनी पूँजी में से प्रत्यक्ष रूप से ऋण दिये जाते हैं। कई बार यह उधार ली गई पूँजी में से ऋण प्रदान करता है। यह स्वयं गारण्टी देकर भी ऋण दिला सकता है। इस प्रकार की गारण्टी देने से पूर्व बैंक यह देख लेता है कि ऋण देने की उचित शर्तें, उचित तथा न्यायपूर्ण हैं, जिस कार्य के लिए ऋण लिया जा रहा है वह उचित है, ऋण लेने वाला देश उसे वापस कर सकता है तथा सम्बन्धित देश की सरकार भी उस ऋण पर गारण्टी दे रही है।

(3) बैंक द्वारा ऋण देते समय एक विशेष प्रक्रिया अपनायी जाती है। विश्व-बैंक का सम्बन्ध या तो सदस्य देश की सरकार अथवा उसके केन्द्रीय बैंक से रहता है। वह सदस्य देश की गैर सरकारी संस्थाओं से सम्बन्ध नहीं रखती। विश्व-बैंक किसी भी गैर सरकारी संस्था को केवल तभी ऋण प्रदान करता है जबकि उस देश की सरकार अथवा केन्द्रीय बैंक उस ऋण के भुनगन, व्याज, एवं अन्य खर्चों के भुगतानों की गारण्टी प्रदान कर सके।

(4) विश्व-बैंक द्वारा दिये गये ऋण की राशि की सम्बन्धित देश के केन्द्रीय बैंक में जमा की जाती है और वहाँ से कर्ज लेने वाली संस्था अपनी आवश्यकतानुसार धन ले सकती है।

(5) ऋण को मात्रा घीर गारण्टी आदि के निरीक्षण का कार्य स्वयं बैंक द्वारा किया जा सकता है।

(6) विश्व-बैंक ऋण देते समय ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं लगा सकता कि ऋण देने वाले देश को ही खर्च किया जाय-।

(7) ऋण लेने वाला देश प्राप्त राशि को केवल उमी विकास योजना के काम में ला सकता है जिसके लिए ऋण लिया गया है। विश्व-बैंक निरीक्षण का भी अधिकार रखता है।

(8) विश्व-बैंक के पाय जितनी प्राप्ति पूंजी घीर सञ्चित निधि होनी है वह उस दर अधिक ऋण न तो स्वयं दे सकता है और न गारण्टी देकर किसी से ढिला सकता है।

(9) जब विश्व-बैंक किसी को गारण्टी दिलाकर कर्ज दिलाता है तो कर्ज ले लिपा भुगतान करते समय स्वयं उमी मुद्रा को काम में लेना जिसमें कर्ज दिया गया था।

(10) बैंक अपने कोषों में से दिये गये ऋणों को सदस्य देशों से आये से लेकर 3% तक व्याज वसूल करता है। जब बैंक स्वयं गारण्टी देकर ऋण दिलाता है तो उस पर 1% से लेकर 10% तक वमीशन लेता है। यह वमीशन एक विशेष कोष में जमा किया जाता है-। जब कोई सदस्य देश ऋण का भुगतान नहीं कर पाता तो विश्व-बैंक इस कोष में से उसका भुगतान करता है।

(11) विश्व-बैंक सदस्य देशों को तकनीकी सहायता प्रदान करता है। इस दिशा में कार्य करते हुए वह समय-समय पर सदस्य देशों को अपने प्राथमिक विशेषज्ञ भेजकर उनकी प्राथमिक स्थिति का मागान्य पर्यवेक्षण कराता है। बैंक सदस्य देशों को उनकी प्राथमिक समस्याओं के समाधान में सहायता देता है। वह सदस्य देशों के प्राधिकारियों को विकास योजनाओं के निर्माण और निपटारण का प्रशिक्षण भी प्रदान करता है। इस उद्देश्य के लिए बैंक द्वारा सन् 1957 में स्थापित प्राथमिक विकास मस्थान (Economic Development Institute) से सम्बद्ध देशों के प्राधिकारियों और कर्मचारियों को तरातीन प्रतिक्षण दिया जाता है।

अपने नाम का वितरण करते समय बैंक सबसे पहले ऋण दाता देशों को उनकी पूंजी में से प्रदत्त ऋणों की औसत रकम का 2% व्याज देता है। तत्पश्चात् सेव नाम की वह सदस्य देशों में उनकी स्वीकृत पूंजी के अनुपात में से उन्ही की मुद्राओं में शिष्टि कर देता है।

मैदातमि रूप में बैंक एक अन्तिम ऋण दाता है। सामान्य नियम यह है कि बैंक केवल उनी समय हस्तक्षेप करेगा जबकि उसे यह विश्वास हो जाय कि सदस्य देश ऋण लेने योग्य है और उचित ढर्रों पर वह अन्य शिष्टी में भी ऋण प्राप्त नहीं कर सकता। इस प्रकार बैंक वर्तमान साध-सुविधाओं को केवल सहायता प्रदान करता है, उनके ऊपर द्ढाकर सहयोग नहीं देता। नाम के अन्य

खोनी के साथ इसकी उपयोगिता नहीं है। बैंक के उधार देने की क्षमता, कुल योगदान एवं सुरक्षाओं अथवा प्रतिरेखों को मिलाकर बनती है। बैंक अपने कुल योगदान में से केवल 20% ही उधार दे सकता है। यह स्वयं के बॉण्ड्स की बिक्री करके उधार दे सकता है अथवा ऋणों की गारण्टी देकर पूंजी ऋण देने को भी प्रोत्साहित कर सकता है।

बैंकों के कार्यों का मूल्यांकन

विश्व-बैंक की उपयोगिता का अनुमान इसी से लगाया जा सकता है कि इसके द्वारा 30 सितम्बर, 1965 तक की 20 वर्षों की अवधि में ही लगभग 9,000,8 मिलियन डॉलर के ऋण प्रदान किये गये जो लगभग 80 विभिन्न उद्यारक्षार्थ देशों में लगभग 430 ऋणों के रूप में फैले हुए थे। 1968-69 में विश्व-बैंक ने 84 ऋण दिये जिनकी कुल राशि 1,399 मिलियन डॉलर थी। बैंक द्वारा दिये गये ऋणों का लगभग 69% भाग एशिया, अफ्रीका तथा अमेरिका के पिछड़े क्षेत्रों में मिला है। बैंक सदस्य देशों को केवल उत्पादक उद्देश्यों के लिए ही ऋण देता है। बैंक के ऋणों से अल्पविकसित देशों के विद्युत-शक्ति तथा परिवहन साधनों का अच्छा विकास हुआ है। 1968-69 में बैंक ने कृषि विकास, शिक्षा तथा परिवार नियोजन के लिए भी ऋण देना शुरू कर दिया है। यह सदस्य देशों को तकनीकी सहायता भी प्रदान करता है। सदस्य देशों को तकनीकी मशीन भेजकर वहाँ की आर्थिक स्थिति की जानकारी हासिल करने और उनके देशों की आर्थिक समस्याओं को मुलभूतने में विश्व बैंक का उत्प्रेषणीय योग रहा। अन्तर्राष्ट्रीय वित्त नियम (International Financial Corporation) तथा अन्तर्राष्ट्रीय विकास संधि (International Development Association) भी विश्व-बैंक से सम्बन्धित हैं। वर्तमान सस्था का उद्देश्य सदस्य देशों में पूंजी व्यवसायी को प्रोत्साहित करना तथा दूसरे सस्था का पिछड़े तथा अल्पविकसित देशों में आर्थिक सहायता देकर उनका औद्योगिक विकास करना है। विश्व-बैंक ने सदस्य देशों के पारस्परिक आर्थिक विवादों का निपटारा करने में भी महत्वपूर्ण भूमिका निभायी है। हाल ही में बैंक द्वारा भारत तथा पाकिस्तान के बीच सहरी पानी के विवाद का और लघुत भरव गणराज्य तथा ब्रिटेन के बीच स्वेज नहर से उत्पन्न वित्तीय विवाद का समाधान करने में प्रशासकीय भूमिका अदा की गई है। विश्व-बैंक द्वारा सदस्य देशों की शायंनों पर व्यापक आर्थिक सर्वेक्षण किये जाते रहे हैं।

निःसन्देह उस अपने छोटे से जीवनकाल में विश्व-बैंक ने प्रशस्तनीय कार्य किया है, तथापि नतिपय आचारों पर उसकी कार्यप्रणाली और भूमिका आलोचना की पात्र है। कहा जाता है कि विश्व-बैंक प्रायः ऋणी देशों के पक्ष में तथा ऋण दाता देशों के विपक्ष में कार्य करता है। इसके निर्णयों पर ऋणी देशों का अधिक प्रभाव पड़ता है। पर यह आलोचना सज्जी नहीं है क्योंकि विश्व-बैंक तो सदस्यों के समुक्त और व्यक्तिगत गारण्टी के सिद्धांत के आधार पर ही काम करता है। किसी

भी सदस्य देश को ऋण देने की जोखिम का बोझ सभी देशों पर पड़ता है। दूसरा धारोप यह लगाया जाता है कि बैंक का कार्य निम्नी निवेशकर्ताओं द्वारा कहीं अधिक अच्छे ढंग से सम्पन्न किया जा सकता है। यह घालोचना इस दृष्टि से उचित प्रतीत नहीं होती कि विश्व पूंजी निवेशकर्ताओं से कोई प्रत्यक्ष प्रतिस्पर्धा नहीं है। तीसरा धारोप यह है कि विश्व-बैंक का व्यवहार पक्षपातपूर्ण है और प्रायः अमेरिका तथा यूरोपीय देशों का ही अधिक पक्ष लेता है। यह धारोप बहुत कुछ सत्य है। वास्तव में विश्व-बैंक पर इन देशों का पर्याप्त प्रभुत्व स्थापित हो चुका है। इस तीसरी घालोचना में भी सच है कि विश्व-बैंक द्वारा ऊनी व्याज दरें वसूल की जाती हैं। बैंक का उद्देश्य तो अधिकारिक देशों को सस्ते व्याज की वित्तीय सहायता देना होना चाहिए।

अन्तिम झूठ्ठान के रूप में बैंक के लाभों का पन्ना ही अधिक भारी रहना है। विश्व-बैंक ने पिछड़े और मध्य-विकसित देशों के विकास में निश्चिन्त रूप से बहुमूल्य सहायता प्रदान की है तथा अन्तर्राष्ट्रीय निवेश के प्रवाह को बढ़ाने में अपना योगदान अगदान प्रस्तुत किया है। बैंक ने यह सिद्ध कर दिखाया है कि अन्तर्राष्ट्रीय मौद्रिक सहयोग का विचार कोरी कल्पना न होकर एक स्पष्ट यथार्थता है।

भारत तथा विश्व-बैंक

भारत नवम्बर, 1946 से ही विश्व बैंक का पून सदस्य है। बैंक के प्रशासकीय सचालक मण्डल में भी भारत की स्थायी स्थाव प्राप्त है। भारत की पञ्चदशवर्षीय योजनाओं की क्रियामिति में विश्व-बैंक की सहायता काफी महत्वपूर्ण रही है। 31 दिसम्बर, 1969 तक विश्व-बैंक द्वारा भारत में विभिन्न परियोजनाओं के लिए लगभग 755.41 करोड़ रुपये ऋण मिल चुके थे जिन पर व्याज दर 3.5 से लेकर 5.5% तक फैली हुई थी। विश्व-बैंक ने समय-समय पर भारत को तकनीकी विशेषज्ञ की सेवाएँ भी प्रदान की। फिर भी यह स्वीकार करना होगा कि भारत के औद्योगिक तथा विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं की दृष्टि से विश्व-बैंक द्वारा प्रदान की गई वार्षिक सहायता पर्याप्त रही है। इसके अनिरिक्त विश्व-बैंक ने भारत को दिये गये ऋणों पर काफी ऊँची व्याज-दर वसूल की। ऋण भी केवल निम्नित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए दिये गये हैं जबकि भारत को सामान्य ऋणों की अधिक आवश्यकता है जिन्हें सरकार अपनी आवश्यकतानुसार प्रकट करने में स्वतन्त्र हो।

अन्तर्राष्ट्रीय विकास संघ

(International Development Association)

जैसा कि कहा जा चुका है, अन्तर्राष्ट्रीय विकास मण्ड विश्व-बैंक से सम्बन्धित है। इसकी स्थापना सितम्बर, 1960 में की गई थी। मध्यविकसित देशों को प्राप्त करने पर ऋण देने के लिए ही यह नयी संस्था अस्तित्व में आयी है।

अन्तर्राष्ट्रीय विकास सभ का उद्देश्य अल्पविकसित देशों को परिवहन, विद्युत संचार, सिंचाई, बाढ़ नियंत्रण आदि के लिए ऋण प्रदान करना है। यह सभ्य देशों को प्राधान्य-ग्रहों के निर्माण, पेय जल की सप्लाई, स्वास्थ्य, चिकित्सा आदि से सम्बन्धित योजनाओं के लिए भी ऋण देता है। वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय विकास सभ विश्व-वैश्व के पूरक के रूप में है जो अविकसित सभ्य देशों को आर्थिक विकास के लिए मसला दीर्घकालीन ऋण मुलम कराता है। इन पर व्याज की कम दर से जाती है। दीर्घकालीन ऋणों का मुगतान देश की मुद्रा में ही ले लिया जाता है।

अन्तर्राष्ट्रीय विकास सभ की कुल पूंजी 1000 मिलियन डालर है। सभ के सदस्य दो श्रेणियों में विभाजित हैं। पहली श्रेणी में प्राथमिक दृष्टि से बहुत विकसित 18 देश हैं जो अपना चढ़ा स्वर्ण तथा परिवर्तनीय मुद्रा में देते हैं। दूसरी श्रेणी में अल्पविकसित 76 देश हैं जो अपने चढ़े का 10% भाग स्वर्ण में और शेष 90% भाग अपनी मुद्रा में देते हैं। विशेष सभ की प्रवृत्त व्यवस्था उन्हीं अधिकारियों के हाथों में है जो विश्व-वैश्व का संचालन करते हैं। आवश्यकतानुसार सभ के लिए पृथक् कर्मचारी अधिकारी भी नियुक्त किये जाते हैं।

अन्तर्राष्ट्रीय विकास सभ ने 1968-69 में लगभग 385 मिलियन डालर के 38 ष्टे विकास ऋण प्रदान किये थे। भारत के विकास सभ से 31 मार्च, 1969 तक 757.59 करोड़ रुपये ऋण मिल चुके थे।

आर्थिक विकास के लिए संयुक्त राष्ट्र संघ का विशेष कोष

संयुक्त राष्ट्र के इस विशेष कोष की स्थापना 1 जनवरी, 1959 को हुई थी। इसका मुख्य उद्देश्य विद्युत तथा अल्पविकसित देशों को आर्थिक, सामाजिक एवं तकनीकी विकास के लिए यथासाध्य सहायता प्रदान करना है। कोष का प्रबन्ध संयुक्त राष्ट्र सभ के हाथों में है। कोष द्वारा समय-समय पर निश्चित उद्देश्यों के लिए भागत भी ऋण मिलते रहे हैं। कुल मिलाकर जनवरी, 1968 तक भारत इस कोष में लगभग 47 मिलियन डालर की वित्तीय सहायता ले चुका है फिर भी कोष से भारत को प्राप्तानुसृत सहायता न मिल सकी। इसका एक मुख्य कारण यह है कि कोष में माधनों की कमी है। यह नितांत आवश्यक है कि कोष के माधनों को अधिक समृद्ध किया जाय ताकि यह अल्पविकसित और रिद्धे देशों को अधिक मात्रा में प्रभावशाली आर्थिक सहायता प्रदान कर सके।

व्यापार विकास सम्मेलन

व्यापार और विकास सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रीय सम्मेलन की स्थापना कुछ ही वर्षों पूर्व सन् 1964 में हुई थी। इस सम्मेलन की स्थापना का मुख्य उद्देश्य आर्थिक विमरणाओं को दूर करना और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार को

बढ़ावा देना है। यह सम्मेलन राष्ट्रों को आपस में प्रतिस्पर्धा में बचाना है तथा उन्हें अधिकाधिक निर्यात के लिए प्रोत्साहित करता है।

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम सन् 1966 से संचालित है। यह विकासशील देशों की व्यापक सम्भावनाओं और उनके सर्वोत्तम उपयोग की योजना बनाने हेतु आवश्यक सर्वेक्षण और अध्ययन करता है। इस प्रकार विकास कार्यक्रम की महती उपयोगिता है। वर्तमान में संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत लगभग 10 हजार अन्तर्राष्ट्रीय स्तर के विशेषज्ञ लगभग 130 देशों में विकास परियोजनाओं पर कार्य कर रहे हैं। ये परियोजनाएँ बड़ी व्यवसाय हैं। इन पर करोड़ों डॉलर का व्यय होता है। यह व्यवस्था है कि जिन देशों में इन परियोजनाओं पर कार्य हो रहा हो, उन्हें परियोजना का कुल भाषा व्यय देना पड़ता है। एक अध्ययन के अनुसार 1970 तक स्वीकृत परियोजना का लगभग 20,000 लाख डॉलर व्यय हो चुका है।

सामाजिक न्याय के उपाय—सामाजिक विकास
 एवं स्वास्थ्य, यून्स्को, विश्व स्वास्थ्य संगठन
 आदि, मानव एवं समूह अधिकार,
 उपनिवेशवाद का अन्त आदि

(Measures for Social Justice—Social Development
 and Health, W.H.O; UNESCO; Human and
 Group Rights, End of Colonialism etc)

~~~~~

‘विश्वभर में भूख तथा बरीबी से पीड़ित विशाल क्षेत्र के प्रति संयुक्त राष्ट्र संघ  
 ही नवीन और अच्छे जीवन का संदेश देता है।... .. लेकिन यह देखकर कि संयुक्त  
 राष्ट्र संघ के विश्व-व्यापक कार्यों में धोखाधड़ी आ गया है, बड़ा खेद होता है।’

—राष्ट्रपति कार्लोस रोमूलो

अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का समाधान और युद्धों को रोकना ही संयुक्त राष्ट्र संघ  
 का एक मान्य कार्य नहीं है। चार्टर के अनुसार उसका यह भी दायित्व है कि वह  
 मनुष्यमात्र की सामाजिक और आर्थिक भलाई के लिए विभिन्न साधन उत्पन्न करे।  
 पिछड़े देश सरलता से उपनिवेशवाद और साम्राज्यवाद का शिकार बनकर कालान्तर में  
 विश्व शांति के लिए खतरनाक सिद्ध होते हैं, अतः उन्हें अपनी दुरावस्था से निकालने  
 के लिए विश्व-संस्था को प्रत्यक्ष-परोक्ष बर-राजनीतिक कार्य भी करने पड़ते हैं। साधन  
 के अभाव में विकासशील राष्ट्र एक तो अपनी वांछित प्रयत्न करने में असमर्थ रहते हैं  
 और दूसरी ओर विकसित राष्ट्रों द्वारा उनको शोषित किया जाता है। यह स्थायी  
 युद्धों की जन्म देने वाली अवस्था अन्तर्राष्ट्रीय शांति को घाघात पहुंचाने वाली है अतः  
 विश्वसंस्था का यह दायित्व है कि वह विश्व-शांति को स्थायी बनाने के लिए सशक्त  
 विकासशील राष्ट्रों की आर्थिक और सामाजिक उन्नति को और ध्यान दे। वह  
 विश्व में सामाजिक न्याय के लिए प्रयत्न करे, सामाजिक विकास और स्वास्थ्य-दशा पर

ध्यान दे, मानव अधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं के प्रति राष्ट्रीय और व्यक्तिगतों के मन में विश्वास उत्पन्न करें तथा उपनिवेशवाद की समाप्ति के लिए सचेष्ट रहें। संयुक्त राष्ट्रसंघ के संवैधानिक निर्माणकर्त्ता नियमों भी प्रयावशान्ति अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के इन द बिस्वों से मलीमाति परिचित थे और इसीलिए उन्हें सच के चार्टर को इस प्रकार की अनेक व्यवस्थाएँ दी हैं जिनके आधार पर विश्व में व्याप्त आर्थिक और सामाजिक असमानताओं को दूर करने के लिए प्रायः बड़े। चार्टर के अनुच्छेद 55 में उल्लेख किया गया कि "स्वायत्त तथा अल्पसंख्यक स्थितियों के निर्माण की दृष्टि से, जो लोगों के समान अधिकारों और आत्मनिर्णयों के सिद्धान्त पर आधारित राष्ट्रों के मध्य शांतिपूर्ण एवं मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों के लिए आवश्यक हैं, संयुक्त राष्ट्रसंघ निम्नलिखित बातों को प्रोत्साहन देगा—

(अ) जीवन के उच्च स्तरों, पूर्ण कार्य तथा आर्थिक एवं सामाजिक न्यायालय और विकास की स्थितियों को,

(ब) अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक-सामाजिक-स्वास्थ्य एवं सम्बन्धित समस्याओं के समाधान तथा अन्तर्राष्ट्रीय सन्तुष्टि और शिक्षा सम्बन्धी सहयोग को; एवं

(स) जाति, निग, भाषा प्रयत्न धर्म के भेदभाव किये बिना मानव अधिकारों और आधारभूत स्वतन्त्रताओं के लिए आवश्यक सम्मान और पालन को।"

उपर्युक्त सभी उद्देश्यों की पूर्ति के लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ अपनी स्थापना के समय में ही प्रयत्नशील है। इस दृष्टि से कुछ प्रतिकूलताएँ भी स्थापना की गयी हैं जिनके बारे में सविस्तार पूर्ववर्ती अध्याय में लिखा जा चुका है। प्रमाणानुसार यूनेस्को, विश्व-स्वास्थ्य संगठन तथा अन्य संयुक्त राष्ट्रीय कार्यक्रम पर इस अध्याय में प्रकाश डाला गया है।

किसी भी देश की उन्नति का मापदण्ड है कि वहाँ मनुष्यों की व्यक्तिगत धार्मिक, धर्ममयों की समानता, शिक्षा के स्तर, स्वास्थ्य के मापदण्ड तथा मानव अधिकारों के विकास की क्या स्थिति है। संसार के अविश्वसित राष्ट्र अन्तर्राष्ट्रीय सहायता के प्रभाव में इन नवीन आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं कर सकते। संयुक्त राष्ट्रसंघ ने अपने कार्यों से यह मिश्रण दिया है कि वह इस क्षेत्र में अधिकाधिक सफलतापूर्वक कार्य करने में सक्षम है। यद्यपि कि इसे सदस्य राष्ट्रों का ईमानदारीपूर्वक सहयोग मिले। विरुद्ध और अविश्वसित दोनों ही प्रकार के राष्ट्रों ने यह अनुभव कर लिया है कि वर्तमान परिस्थितियों में अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक और सामाजिक सहयोग अनिवार्य है और यह बहुत कुछ, अभी समय है जब संयुक्त राष्ट्रसंघ की कार्य करने के समुचित अवसर प्रदान किये जाय।<sup>1</sup> वास्तव में यह स्वीकार करना होगा कि सामान्य जनता का ध्यान अधिकतर संयुक्त राष्ट्र के और भरे राजनीतिक वाद-विवादों पर रहता है जबकि उससे सबसे महत्वपूर्ण कार्य वैश्व-राजनीतिक है और ये कार्य ही विश्व शांति के लिए सर्वाधिक रक्षाधीन हैं। यद्यपि इन सभी सामाजिक और आर्थिक कार्यों का

उत्तरदायित्व महासभा पर है, तथापि यह कार्य आर्थिक और सामाजिक परिपद द्वारा किये जाते हैं जिसने इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अनेक आयोग स्थापित करके उन्हें कुछ निश्चित कार्य सौंपे हैं। परिपद आयोग ने प्राप्त रिपोर्ट पर विचार करके उन्हें आवश्यक कार्यवाही के लिए अपनी सिफारिशों सहित महासभा के पास भेज देती है। सामाजिक-सांस्कृतिक-शैक्षणिक तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी क्षेत्रों के अध्ययन और उन पर प्रतिवेदन आदि के अतिरिक्त परिपद का यह भी दायित्व है कि वह मानव अधिकारों और मूलभूत स्वतन्त्रताओं के प्रति भावना बढ़ाने और उनके अनुपालन के लिए सिफारिशें करे।

**आर्थिक एवं सामाजिक न्याय तथा प्रगति के लिए किये गये कार्य**

संयुक्त राष्ट्र आर्थिक वित्तीय को प्रोत्साहन देने के लिए विश्वबैंक, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष आदि के माध्यम से जिस प्रकार प्रयत्नशील है, उसका विस्तृत उल्लेख पिछले अध्याय में किया जा चुका है। परन्तु यहाँ अन्य प्रयत्नों की चर्चा की जायगी।

ज्यों ही कोई देश स्वतन्त्रता प्राप्त करता है, संयुक्त राष्ट्रसंघ अपने ढंग से उसमें रुचि लेकर उसके आर्थिक और सामाजिक ढाँचे में सुधार करने में प्रयत्नशील हो जाता है। संयुक्त राष्ट्र का यह कर्तव्य है कि वह नये स्वतन्त्र होने वाले राष्ट्रों की शैक्षणिक आर्थिक, तकनीकी तथा अन्य कमियों को यथाशक्ति दूर करे। इस दृष्टि से महासभा ने 1961 में यह निश्चय किया था कि 1960 से 1970 तक समय की संयुक्त राष्ट्र विकास दशक का नाम दिया जाय और इस अवधि में पिछड़े हुए देशों की आर्थिक तथा सामाजिक दशा सुधारने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर गम्भीर प्रयास किये जाय। प्रयत्न यह हो कि प्रत्येक देश में हर नागरिक की वार्षिक आय में 5 प्रतिशत की वृद्धि हो जाय। सभी सदस्य राज्यों से इस कार्य में सहयोग देने की प्रार्थना की गयी। अब तक प्राप्त रिपोर्टों से यह अनुमान लगाया जाता है कि संयुक्त राष्ट्र विकास दशक में निर्दिष्ट लक्ष्यों की दिशा में कुछ प्रगति अवश्य की गयी है। पिछड़े देश आर्थिक क्षेत्र में पर्याप्त प्राप्ति नहीं कर सके, लेकिन विकासशील देशों ने तकनीकी सहायता के विकास कार्यक्रम संयुक्त राष्ट्र विशेष कोष, विश्व-लाघ कार्यक्रम आदि का प्रभूरी तरह उपयोग किया है। विकास दशक में इन बातों पर विशेष बल दिया गया है—व्यापार का विस्तार, औद्योगीकरण, विज्ञान और तकनीक का विकास एवं उपयोग, जनसंख्या सम्बन्धी समस्याओं का समाधान, प्राकृतिक स्रोतों का शोषण, विकास की वित्त व्यवस्था, आर्थिक एवं सामाजिक विकास के लिए आयोजन आदि।

विकासशील देशों के आर्थिक विकास और अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्य के प्रसार के लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ ने एक नयी व्यापार और विकास मशीनरी का गठन किया है जो 1964 से ही कार्यरत है। इस क्षेत्र में जो पद्धति स्वीकृत की गयी है उसके तीन भाग हैं। पहला भाग व्यापार तथा विकास सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्र सम्मेलन (UNCTAD) है। इस सम्मेलन के निश्चयों को लागू करने के लिए एक व्यापार एवं विकास मण्डल है जिसने व्यापार सम्बन्धी कार्यों पर विचार करने के लिए अनेक



स्थायी समितियों की भी स्थापना की है। सम्मेलन का एक सचिवालय भी है। इस बात पर अधिकाधिक ध्यान दिया गया है कि विश्व के आर्थिक एवं सामाजिक विकास के लिए विज्ञान और तकनीक का अधिक उपयोग किया जाय विकासशील देशों को विकास कार्यक्रमों का खर्चा उठाने के लिए धन देने का प्रयत्न किया जा रहा है। विकास के आधारभूत कार्यक्रमों में संयुक्त राष्ट्र विभिन्न देशों की सरकारों के प्राकृतिक साधनों के अधिकतम उपयोग के लिए, प्रशासकीय व्यवस्थाओं के सुधार के लिए, परिवहन सुविधाओं को आधुनिक बनाने के लिए, राष्ट्रीय अंक शास्त्रीय बजट संबंधी व्यवस्थाओं को उन्नत बनाने के लिए सहायता दे रहा है। मानवीय ससाधनों के सर्वाधिक उपयोग पर भी विशेष जल दिया गया है। संयुक्त राष्ट्रमध्य अनेक विकासशील देशों में दो समस्याओं पर बहुत ध्यान दे रहा है—एक तो बढ़ती हुई जनसंख्या और दूसरा गाँवों से शहरों की ओर भारी संख्या में लोगों का आना। संयुक्त राष्ट्र द्वारा एक सलाहकार समिति की स्थापना की गयी है जो ग्राह्य, जल और शिक्षा सम्बन्धी समस्याओं पर विचार करती है। संयुक्त राष्ट्र तथा उसके अन्तर्राष्ट्रीय अनुशक्ति ऐजेंसी द्वारा विभिन्न सरकारों को सहायता के रूप में विशेषज्ञ यादि भेजे जाते रहे हैं।

संयुक्त राष्ट्र का यह प्रयत्न रहा है कि पिछड़े हुए और विकासशील देशों की सामाजिक आर्थिक प्रगति के लिए हर संभव प्रयत्न किया जाय। फलस्वरूप भूमि सुधार कार्यक्रमों के लिए, युवकों की समस्याओं के लिए, बाल अपराध तथा सामुदायिक विकास आदि के लिए सहायता दी जाती है। सामाजिक समस्याओं पर विचार करने के लिए समय-समय पर अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों का आयोजन होता है, जैसे—विश्व जनसंख्या सम्मेलन (बेलग्रेड-1965) अपराध निरोध तथा अपराधियों के प्रति व्यवहार सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्र सम्मेलन (स्टॉक होम-1965), विश्व भूमि सुधार सम्मेलन (रोम 1966), आदि। संयुक्त राष्ट्र निस्तृत विकास योजनाओं की तैयारी में सहयोग देता है ताकि संचालित आर्थिक व सामाजिक प्रगति हो सके। संयुक्त राष्ट्र ने सरकारों की सहायता देते समय प्राथमिकता इस बात को दी है कि विभिन्न देशों में ऐसे उद्देश्यों की स्थापना हो जिनसे स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके, नये बांधों में श्रमिकों को प्रशिक्षण मिल सके और कच्चे सामान का अच्छी तरह उपयोग हो सके। औद्योगीकरण को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से स्थापित औद्योगिक विकास केन्द्र अनेक ऐसी संयुक्त राष्ट्र ऐजेंसियों के साथ मिलकर कार्य करते हैं जो औद्योगिक विकास के विशेष पटलुओं से सम्बन्धित है। इस केन्द्र ने औद्योगीकरण की उपलब्धियों के सम्बन्ध में एशिया, अफ्रीका तथा लेटिन अमेरिका के अनेक क्षेत्र मॉडलों को सज्जित किया है।

खाद्य समस्या के समाधान के लिए संयुक्त राष्ट्रसंघ बहुत कुछ प्रयत्नशील रहा है। 1960 में खाद्य एवं कृषि संगठन ने संयुक्त राष्ट्र तथा अन्य विशेष अधिकारियों के सहयोग से एक ऐसा अन्तर्राष्ट्रीय आन्दोलन चला रखा है जिसका ध्येय विश्व की जनता को भूख और अपायण की समस्याओं से अलग कराना है। इस आन्दोलन का

ध्येय यह भी रहा है कि भूख से स्वतन्त्रता प्राप्ति के लिए तथा खाद्य समस्याओं के निराकरण के लिए तथा विभिन्न प्रयत्न किये जाय। 80 से भी अधिक देशों में राष्ट्रीय समितियों को स्थापित किया गया है ताकि आन्दोलन को प्रोत्साहन मिले। खाद्य एवं वृषि सगठन तथा संयुक्त राष्ट्र ने मिलकर एक विश्व खाद्य कार्यक्रम भी स्थापित किया है और विश्व के विभिन्न राष्ट्रों ने इस कार्यक्रम के लिए खाद्य, धन और सेवाएं प्रदान की हैं। इस कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य खाद्य-सहायता के रूप में आर्थिक एवं सामाजिक न्याय तथा विकास को प्रोत्साहन देना है।

विकास दशक के ध्येयों की पूर्ति का कार्य संयुक्त राष्ट्र और उसके सम्बन्धित कई अभिकरण कर रहे हैं। जनवरी, 1959 से स्थापित संयुक्त राष्ट्र कोष दरिद्रता, अज्ञान और रोग को दूर करने की दिशा में प्रयत्नशील है। हाल के ही वर्षों में तृतीयांश सहायता के विकास कार्यक्रम और विशेष कोष की एक नयी योजना में शामिल कर दिया गया है जिसे "संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम" कहा गया है। संयुक्त राष्ट्र ने एक विकास योजना समिति भी स्थापित की है जिसका कार्य यह निश्चित करना है कि खाद्य-उत्पादों, स्वास्थ्य, शिक्षा, रोजगारों का स्तर आदि किस आधार पर निश्चित किये जाय। संयुक्त राष्ट्र समकालीन पर आर्थिक विकास सम्बन्धी योजनाओं का मूल्यांकन करता है।

संयुक्त राष्ट्र ने चार क्षेत्रीय आर्थिक आयोग, भी स्थापित किये हैं—यूरोपीय आर्थिक आयोग, एशिया तथा सुदूरपूर्व आर्थिक आयोग, लैटिन अमेरिका आर्थिक आयोग, एवं अफ्रीका आर्थिक आयोग। ये क्षेत्रीय आर्थिक विश्व के आर्थिक और सामाजिक विकास के नवीन कार्यों में उत्प्रेरणीय भूमिका अदा कर रहे हैं। आर्थिक सहयोग के क्षेत्र में इन्होंने महत्वपूर्ण नेतृत्व प्रदान किया है। आयोग इस बात के लिए प्रयत्नशील है कि धनी और निर्धन देशों के बीच अन्तर घटाने का प्रयास कर दिया जाय। एशिया एवं सुदूरपूर्व आर्थिक आयोग (इकाफे ECFAE) अपने उपग्रहों द्वारा एशियाई आर्थिक जीवन से सम्बन्धित सभी महत्वपूर्ण बातों को निपटाने में प्रयत्नशील है। यह आर्थिक विकास एवं आयोजन आर्थिक अनुसन्धान, वित्त, बाढ़ नियंत्रण, धनिज लावन, गृह निर्माण, अन्तर्देशीय यातायात व सन्धार तथा आर्थिक विकास की अन्य सामाजिक गतिविधियों में रत है। आयोग ने अपने क्षेत्र के सदस्य देशों में प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना की है, अध्ययन-टोरी का आयोजन किया है और उपयोगी परामर्श सेवाएं प्रदत्त की हैं। आयोग द्वारा सम्मेलनों और विचार गोष्ठियों की व्यवस्था की जानी है जिनमें औद्योगिक विकास के प्रश्नों पर अधिक बल दिया जाता है। एशियाई आर्थिक सहयोग के बारे में मन्त्रियों का जो तीसरा सम्मेलन दिसम्बर, 1968 को बैंकाक में हुआ था, उसमें भारत ने इकाफे देशों के बीच व्यापार बढ़ाने का छ. मूनी कार्यक्रम रखा था। आयोग ने यह कार्यक्रम स्वीकार करके इसे अपनी रिपोर्ट में शामिल कर लिया। यह कार्यक्रम इकाफे देशों के आर्थिक सहयोग और सामूहिक विकास के लिए महत्वपूर्ण है। इनमें एक दूसरे देशों को आयात के बढ़ने में निर्मात

की जा सकने वाली वस्तुओं के बारे में जानकारी का आदान-प्रदान, निर्यात की वृद्धि के लिए उत्पादन में वृद्धि करना, इलाके देशों के माल की वरीयता देने, युगतान व्यवस्था को घोर सुगम बनाने, मान लाने-बैचाने के साधनों को उन्नत करने आदि की व्यवस्था है। आग्नेय का 2<sup>वा</sup> अधिवेशन अग्रेन 1969 में सिंगापुर में हुआ था। अधिवेशन के दूसरे विकास दशक के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रस्ताव पास किया गया जिसमें कहा गया कि विकासशील देश 6 में 7% वार्षिक दर से प्रगति कर सकते हैं बजाय कि विकास दशक के वर्षों में उन्नत देश अपने राष्ट्रीय उत्पादन के एक प्रतिशत के बराबर की आर्थिक सहायता दे। एशियाई देशों की आयोजना तथा प्रगति क्षमता तथा उसके द्वारा इनके उपयोग का सन्तोष व्यक्त किया गया। अधिवेशन में कई महत्वपूर्ण प्रस्ताव पास किये गये। वास्तव में यह स्वीकार करना होगा कि एशिया तथा सुदूरपूर्व में प्रयोग आज एक महान् आर्थिक अनुसंधान एवं शोध केन्द्र तथा व्यापार और औद्योगिक सूचना केन्द्र है। आर्थिक संकटों का यह परामर्शदाता स्रोत है।

जैसा कि कहा जा चुका है, चार्टर का एक मुख्य उद्देश्य सामाजिक विकास और न्याय तथा उच्चतर जीवन स्तर को प्रोत्साहन देना है। आर्थिक एवं सामाजिक परिपक्व पिछड़े हुए विकासशील राष्ट्रों की सहायता करके इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रयत्नशील है। संयुक्त राष्ट्र बालकोष, यूनेस्को, विश्व स्वास्थ्य संगठन आदि के माध्यम से संयुक्त राष्ट्रसंघ सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षणिक और विविध कल्याणकारी विकास कार्य पूरे करने में सहायता करता है। यूनेस्को और विश्व स्वास्थ्य संगठन जो महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं उन पर प्रथम चरणों में प्रमुख शीर्षकों के प्रस्ताव प्रकाश डाला गया है। संयुक्त राष्ट्र बालकोष अथवा यूनिसेफ (UNICEF) संसार के बच्चों के स्वास्थ्य, शिक्षा और भलाई से सम्बन्धित है। इस समय संसार के लगभग 115 देशों में यूनिसेफ द्वारा सहायता दी जा रही है। इसकी सहायता सरकारों की प्रार्थना पर दी जाती है। सरकारों को अपने बच्चों की प्रमुख प्रावश्यकताओं का निश्चय करने और उन्हें पूरा करने के लिए विस्तृत कार्यक्रमों की योजना बनाने में भी यूनिसेफ सहायक होता है। बालकोष अथवा यूनिसेफ का एक बड़ा हिस्सा उपस्कर तथा सभरण जुटाने के लिए ही प्रयुक्त होता है। विश्व भर में लगभग 500 से भी अधिक कार्यक्रमों द्वारा बच्चों की बीमारी, भूख, अज्ञानता आदि को दूर करने तथा पारिवारिक जीवन को विघटित होने से बचाने के लिए प्रयत्न किया जाता रहा है। यूनिसेफ के कार्यक्रमों के फलस्वरूप विश्व के लाखों बालकों को मलेरिया, क्षय, कोढ़ आदि विभिन्न रोगों से बचाया जा रहा है और तालों को रोप-मुक्त किया जा चुका है। डॉक्टर, नर्स तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी अन्य कार्यकर्ता यूनिसेफ से प्रशिक्षण ग्रहण करके स्थानीय स्वास्थ्य केन्द्रों में कार्यरत हैं। स्कूल के बच्चों को दूध के वितरण की व्यवस्था भी यूनिसेफ द्वारा की जाती है। इतना ही नहीं टैरिफों स्थापित करने के लिए सामान भी दिया जाता है। प्राथमिक स्कूल व अध्यापकों की कमी दूर करने के

लिए यूनिफेक ने लगभग 45 देशों को प्रारम्भिक स्कूल अध्यापकों को प्रशिक्षण की सहायता दी है। व्यावहारिक प्रशिक्षण की भी व्यवस्था की जाती है और नगरों की गन्दी बस्तियों में रहने वाले बच्चों के लिए देखरेख केन्द्र और युवक केन्द्र स्थापित किये गये हैं। मयुक्त राष्ट्र बालशोध अथवा यूनिफेक एक प्रपञ्चव्यापित संस्था है और मयुक्त राष्ट्र का अंग है। इसका प्रशासन 30 राष्ट्रों का एक मण्डल करता है जिसका चुनाव आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् द्वारा किया जाता है। इसकी प्रायः का बड़ा ध्येय सरकारों का स्वैच्छिक अनुदान है।

शरणार्थियों के लिए मयुक्तराष्ट्र उच्चप्रायुक्त का शायद ही उन व्यक्तियों को अन्तर्राष्ट्रीय मरक्षण देना है जो विभिन्न राजनीतिक बटिनाद्वयों के फलस्वरूप अपने मूल देशों को छोड़ आये हैं। सरकारों की प्रार्थना पर शरणार्थियों की समस्या के लिए यह विविध सुविधाएँ प्रदान करता है। शरणार्थियों के आयुक्त की सबसे तात्कालिक शरणार्थियों की समस्याएँ आज अफ्रीका में है। हान ही के पूर्वी बंगाल में पाकिस्तान के नृशम अध्याचारों के फलस्वरूप शरणार्थियों की जो भीरु वाद भारत में आ गयी है वह भी मयुक्त राष्ट्रमण के लिए ही एक गम्भीर निरवदं है। पर श्रद्ध की बात है कि कनिष्ठ महाशक्तियों के समूहयोगपूर्ण रूप अथवा उनकी शिथिल नीति के फलस्वरूप इस भयानक और अमूल्यपूर्ण शरणार्थी समस्या के समाधान की दिशा में भी मयुक्त राष्ट्रमण की भूमिका पक्षपादपूर्ण तथा प्रभावी रही है। गरीबी शोषणियों के दुर्गमों की रोकने की दिशा में भी मयुक्त राष्ट्रमण प्रयत्नशील है। मयुक्त राष्ट्रमण ने नतीजे पक्षों के उत्पादन और व्यापार पर अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रण की एक पद्धति प्रस्तुत की है जिसका उद्देश्य यह है कि ऐसे पदार्थों का उपयोग केवल विनिम्न सम्बन्धी तथा विज्ञान सम्बन्धी उद्देश्यों के लिए ही किया जाय। मयुक्त राष्ट्रमण की ही एक अन्तर्राष्ट्रीय मन्त्रा इस बारे में नीति निर्धारण करती है और यह धारणा की जाती है कि इस नीति का पालन सभी सरकारें करेंगी। राष्ट्रीय सीमाओं के बाहर शोषणियों के वैधानिक आवासन पर इस संस्था द्वारा निगरानी रखी जाती है। मन्त्रा का यह प्रयत्न रहता है कि इन वस्तुओं के आवासन के विपक्ष सभी देश मनुष्य नदम उठावें।

मयुक्त राष्ट्रमण द्वारा जो विभिन्न प्रमुख महयोग कार्यक्रम चलाये जा रहे हैं उनके अन्तर्गत निम्ने हुए और विकासशील देशों की विभिन्न प्रकार की सहायता प्रशा की जाती है। यह सहायता प्रायः इस प्रकार से उत्पन्न है—परामर्शदान, छात्रवृत्ति, सामुदायिक विकास, सामाजिक कार्यों के लिए प्रशिक्षण, अपराधनिरोध, सभान, सामाजिक सेवाएँ, नगरीकरण, प्रवेग, एवं आयोजन, जनसंख्या के सम्बन्ध में गोष्ठियों का मण आदि। जनसंख्या और अपराधों की वृद्धि भी मयुक्त राष्ट्र की चिन्ता का विषय है। भवन निर्माण और योजना पर भी ध्यान दिया जाता है। मानव अधिकारों और आधारभूत स्वतन्त्रताओं के माध्यम से सामाजिक और

राजनीतिक न्याय को प्रोत्साहन देने की दिशा में संयुक्त राष्ट्रमण्डलीय प्रयत्नों का उल्लेख प्रागे एक पृष्ठ पर भीषण के दिया गया है।

### विश्व-स्वास्थ्य-संगठन

(World Health Organisation-W.H.O.)

स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों को संपादित करने के लिए स्थापित किए गये इस संगठन की नींव 19 जून, 1946 को संयुक्त राष्ट्रमण्डलीय आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् द्वारा स्थापित एक सम्मेलन में पड़ी। स्वास्थ्य समस्याओं पर विचार करने के लिए आयोजित इस सम्मेलन में 22 जुलाई, 1946 तक कार्य किया और इसी मध्य उगने विश्व स्वास्थ्य संगठन के संविधान की रचना की। 67 देशों के प्रतिनिधियों ने इस संविधान की रचना में भाग लिया। तदनुसार 7 अप्रैल, 1948 को इस संगठन की स्थापना हुई। इसी कारण 7 अप्रैल को समग्र विश्व में 'स्वास्थ्य दिवस' के रूप में मनाया जाता है।

सदस्यता—इस संगठन की सदस्यता सभी राष्ट्रों के लिए खुली है। संयुक्त राष्ट्र के सदस्य इनके संविधान की स्वीकार करके इसमें सम्मिलित हो सकते हैं। आज विश्व के 125 से भी अधिक देश इसके सदस्य हैं। प्रत्येक सदस्य राष्ट्र का वर्तमान है कि यह संगठन को भेजे जाने वाली वार्षिक रिपोर्ट में यह भी बतलावे कि उसने अपने नागरिकों के स्वास्थ्य के लिए क्या काम किया है। रिपोर्ट में यह भी बतलाया जाता है कि सदस्य राष्ट्रों संगठन द्वारा स्वीकृत मसौदों और नियमों का यहां तक पालन किया है और स्वास्थ्य के सम्बंध में क्या महत्वपूर्ण नियम, कानून आदि बनाये हैं।

संस्था—विश्व-स्वास्थ्य-संगठन के निम्नलिखित भाग हैं :—सभा (Assembly), कार्यकारी मण्डल (Executive Board), एवं सचिवालय (Secretariat)।

सभा में सभी सदस्य राष्ट्रों के प्रतिनिधि होते हैं। इसकी वर्ष में एक बार बैठक होती है। इसका मुख्य कार्य नीति-निर्धारण का है।

कार्यकारी मण्डल में 24 सदस्य होते हैं जिनका विवेचन सभा (Assembly) द्वारा निर्दिष्टा प्रादि कार्यों को विशेष ज्ञान रखने वाले व्यक्तियों में किया जाता है। वर्ष में दो बार इसकी बैठक अवश्य होती है।

सचिवालय में एक महानिदेशक (Director General) और उसका सहायक होते हैं। महानिदेशक विश्व-स्वास्थ्य संगठन में प्रशासकीय एवं तकनीकी कार्यों की देख-भाल करता है। उसका मुख्य कार्यालय जेनेवा में है।

इस संस्था में प्रादेशिक संगठन, प्रकीर्ण, दक्षिणी पूर्वी एशिया, पूर्वी भूमध्य सागर तथा पश्चिमी महासागर के क्षेत्रों में हैं। चूंकि विश्व स्वास्थ्य-संगठन का कार्य सहायता सलाह, व सहयोग देना है—एक सर्वोपरि राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्रशासन की तरफ काम करना पड़ेगा। क्या इसीलिए इसने प्रदोषीकरण के सिद्धान्तों को लागू किया

है। इस संगठन द्वारा उपर्युक्त क्षेत्रों में जो प्रादेशिक संगठन अथवा कार्यालय स्थापित किये गये हैं, उन्हीं के द्वारा इसका अधिकतम कार्य चलाया जाता है। स्थानीय कार्यक्रमों को तैयार करने व प्रादेशिक कार्यालय के लिए प्रत्येक प्रदेश अथवा क्षेत्र के सदस्य देशों की समिति को नियमित बैठक होनी है। स्वास्थ्य स्तरों पर प्रभाव डालने वाले विभिन्न बिंदुओं के बारे में संयुक्त राष्ट्रमण्डल के विभिन्न क्षेत्रों, अन्य एजेंसियों, संयुक्त राष्ट्रसंघीय जिंशु-कोष तथा अनेक अन्तर्राष्ट्रीय और सरकारी संगठन के मध्य होन वाले सहयोग व सम्पर्क स्थापित किया गया है।

11.4.1 उद्देश्य एवं कार्य—संगठन के प्रस्तावना में इसके उद्देश्यों को बतलाया गया है। प्रस्तावना में उल्लिखित है कि प्रत्येक मनुष्य का यह मौलिक अधिकार है कि उसे उच्चतम स्वास्थ्य स्तर की सुविधाओं की प्राप्ति हो। सक्षार की शक्ति और सुरक्षा के लिए आवश्यक है कि सभी मनुष्यों के स्वस्थ व ध्यान रखा जावे। यदि किसी एक राज्य में स्वास्थ्य की सुरक्षा और शोभाह्न की दृष्टि से कोई पग उठाया जाता है तो वह दुनिया भर के लोगों के लिए उपयोगी है। संगठन के मविधान में स्वास्थ्य को लक्ष्य करते हुए कहा गया है कि "यह बीमारी या दुर्बलता का प्रभाव नहीं है मपितु शारीरिक मानसिक और सामाजिक दृष्टि से पूर्णरूप से उत्तम रहने की दशा है।"

11.4.2 स्वास्थ्य सम्बन्धी महान् उद्देश्यों की पूर्ति के लिए संगठन जो कार्य करता है, 'वैश्व हो श्रेणियों में रखा जा सकता है—पराभ्रमंदात्री सेवाएँ, एवं सक्षमता की सेवाएँ। यह अन्तर्राष्ट्रीय स्वास्थ्य के कार्यों का संचालन और समन्वय करता है। संगठन द्वारा प्रसारित ज्ञान विनिमय, परामर्श और रीतियों के बहुत अच्छे परिणाम निकले हैं। उदाहरणार्थ विश्व के राष्ट्रों में मलेरिया का प्रकोप नगण्य रह गया है। जहाँ 1942 में यूनान में 20 लाख व्यक्ति मलेरिया से पीड़ित थे, वहाँ 1950 में ही यह संख्या घटकर लगभग 50 हजार रह गयी और आज यूनान मलेरिया से लगभग मुक्त है। 1946 में फिनिश्लैण्ड में 40% विद्यार्थी इस बीमारी से पीड़ित थे और 1949 में ही यह संख्या घटकर 30% रह गयी। दक्षिणी अफ्रीका में 10 वर्ष की आयुवधि में ही, मलेरिया निवन्धन के फलस्वरूप उत्पादन योग्य भूमि 700 एकर से बढ़कर 1200 एकर हो गयी। संगठन किसी भी नये और सकल वर्ग की सूचना सक्षार भर के देशों में प्रसारित करता है। महामारियों और बीमारियों के कारणों को प्रोत्साहन तथा इस क्षेत्र की सरकारों को परामर्श देने में इस संगठन की प्रदर्शन टोलियों और व्यतिगत सलाहकारों की प्रभावकारी भूमिका रहनी है। संगठन के परामर्शदाता क्षमरोग, मातृ एवं शिशु सुरक्षा, पोषण, स्वच्छता आदि के क्षेत्रों में कार्य करते हैं। यह संगठन प्रति वर्ष सैकड़ों बच्चों को देना है ताकि विदेशों में जाकर डाक्टर और नर्स प्रशिक्षण तथा अनुसंधान कर सकें। स्वास्थ्य के क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्रसंघ, इसके विशेष संगठनों तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी विभिन्न संस्थाओं में सहयोग स्थापित करता संगठन का महत्वपूर्ण कार्य है। यह स्वास्थ्य समस्या पर अन्तर्राष्ट्रीय प्रशिक्षण

कार्यक्रम और गोष्ठियाँ आयोजित करता है तथा हर सम्भव उपाय से विश्व के लोगों को स्वास्थ्य से उन्नत बनाने का प्रयास करता है।

संगठन द्वारा टीके लगाने और प्रीवैण्टिवों के लिए अन्तर्राष्ट्रीय मापदण्ड निर्धारित किये जाते हैं। संगठन हैजा, चेचक आदि संक्रामक रोगों की सूचना विश्व भर के राष्ट्रो को देता है। इस प्रकार की सूचनायें संगठन की ओर से प्रायः रेडियो द्वारा प्रसारित की जाती हैं। रोगों के प्रसार को रोकने के कार्य में सभी सरकारें सहयोग देती हैं। संगठन द्वारा विषम बुद्धि बच्चों से, इन्फ़न्टूएन्जा, पोलियो मेलिटिस आदि रोगों पर विशेष ध्यान कार्य कराया जा रहा है। संगठन तकनीकी बुलेटिन और अन्य साहित्य छापकर सभार भर के देशों को वितरित करता है। संगठन के कुछ अन्य तकनीकी कार्य इस प्रकार हैं—मानसिक स्वास्थ्य के कार्यों में आहार, ग्रह-निर्माण, सफाई, भंडारण आदि सम्बन्धी स्वास्थ्य की परिस्थितियों को उन्नत करना; मातृ बाल्याण एव बालकल्याण के कार्यों को प्रोत्साहन देना, आकस्मिक बीमारियों को रोकने का यत्न करना; स्वास्थ्य के क्षेत्र में प्रशासनिक और सामाजिक प्राविधिक्य (Administrative and Social Techniques) का अध्ययन करना तथा लोगों के वातावरणीय स्वास्थ्य (Environmental Hygiene) की परिस्थितियों को उन्नत करना; बीमारियों के अन्तर्राष्ट्रीय नियमों के ओर निदान सम्बन्धी (Diagnostic) कार्यों का मानकीकरण (Standardization) करना, खाद्य पदार्थों, दवाइयों तथा अन्य ऐसी वस्तुओं के सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय मानक (Standards) निश्चित करना।

विश्व स्वास्थ्य संगठन के महत्वपूर्ण कार्यक्रमों के बारे में निश्चिततम प्राविधिक बारीकियों के संगठन को सुसज्जित रखने के लिए और आधुनिकतम मनुष्योपकरणों के मापदर पर कार्यवाहियों को सिकारित करने के लिए संसार भर में बड़ी सावधानी से चुने गये विशेषज्ञों के पैनल स्वास्थ्य कार्य के सभी पहलुओं पर विचार करते रहते हैं। संगठन ने विश्व में अनेक महामारियों का उन्मूलन करने में समर्थ सहयोग प्रदान किया है, प्रभावित और पिछड़े हुए देशों को आवश्यक प्राविधिक्य एवं डॉक्टरों का बहुमूल्य सामान उपलब्ध कराया है तथा ऐसे देशों के सरकारी कार्यालयों के अफसरों एवं चिकित्सकों को सार्वजनिक स्वास्थ्य और चिकित्सा सम्बन्धी उच्च अध्ययन के लिए छात्रवृत्तियाँ प्रदान की हैं।

विश्व स्वास्थ्य संगठन धनशक्ति उपयोग के स्वास्थ्यजनक पहलुओं में भी निश्चित सम्पर्क रखता है। विश्व स्वास्थ्य सम्बन्धी विभिन्न क्षेत्रों में महती प्रगति निभा रहा है, तथापि आहम वैज्ञानिक यह कहना सर्वथा उपयुक्त है कि विश्व स्वास्थ्य संगठन विश्व बीमारी संगठन नहीं है? कोई भी संगठन अपनी स्वयं की शक्ति के बल पर संसार के सभी मनुष्यों को स्वास्थ्य सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं कर सकता और विश्व स्वास्थ्य संगठन वा यद् ध्येय भी नहीं है। यह संगठन तो सब देशों में उस समय सहायता देना है जब वे स्वयं भी एक दूसरे की सहायता

करें। यह संगठन बीमारियों को ही मिटाने का प्रयत्न नहीं करता है बल्कि उसका ध्येय सम्पूर्ण शारीरिक, मानसिक और सामाजिक भलाई को प्रोत्साहन देना है जिसके बिना अन्तर्राष्ट्रीय भलाई सम्भव नहीं है।<sup>1</sup>

### संयुक्त राष्ट्रीय शिक्षा, विज्ञान और सांस्कृतिक संगठन (यूनेस्को) (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation-UNESCO)

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के पश्चात् संयुक्त राष्ट्र के विभिन्न अभिकरणों में सर्वाधिक सफलता यूनेस्को को प्राप्त हुई है। 4 नवम्बर, 1946 को जन्मी इस संस्था के 3 प्रमुख अंग हैं—सामान्य सभा (General Conference), कार्यकारिणी मण्डल (Executive Board) एवं सचिवालय (Secretariat)। सामान्य सभा में सभी सदस्य देशों का एक-एक प्रतिनिधि होता है। संयुक्त राष्ट्र के लगभग सभी सदस्य यूनेस्को के भी सदस्य हैं। सभा की प्रति दो वर्षों में एक बैठक होती है। सभा ही यूनेस्को का कार्यक्रम और बजट निश्चिन करती है। कार्यकारिणी मण्डल का निर्वाचन सामान्य सभा द्वारा होता है। इसी वर्ष में कम से कम दो बार बैठकें प्रवर्ण्य होती हैं। इसके कार्य सामान्य सभा द्वारा निर्धारित नीतियों और कार्यक्रम को कार्यान्वित करता है। सचिवालय में एक महा निदेशक (Director General) और अन्तर्राष्ट्रीय कर्मचारी मण्डल होता है। सचिवालय का प्रधान कार्यालय पेरिस में है और यह छः प्रमुख विभागों में विभाजित है—शिक्षा, प्राकृतिक विज्ञान, सामाजिक विज्ञान, सांस्कृतिक कार्य, सामूहिक शिक्षा और प्रचार साधन तथा प्राविधिक सहायता विभाग। महानिदेशक की नियुक्ति कार्यकारिणी द्वारा की जाती है।

कार्यकारिणी मण्डल की सिफारिश पर और सामान्य सभा के दो तिहाई बहुमत से नये सदस्यों को यूनेस्को की सदस्यता प्रदान की जाती है। इसमें ऐसे राष्ट्र भी सदस्य हैं जो संयुक्त राष्ट्रमण्डल के सदस्य नहीं हैं—उदाहरणार्थ, स्विट्जरलैण्ड।

#### उद्देश्य

यूनेस्को के संविधान की भूमिका में लिखा है कि “युद्ध मनुष्यों के मन में पैदा होता है, इसलिए शांति को सुरक्षित रखने की आधारशिलाएं भी मनुष्यों के मनो में स्थापित की जानी चाहिए।” यूनेस्को का उद्देश्य शिक्षा एवं संस्कृति के जरिए राष्ट्रों के बीच सहयोग को बढ़ावा देकर शांति व सुरक्षा में योगदान है ताकि जाति, लिंग, भाषा भेषवा धर्म के आधार पर बिना भेदभाव के चार्टर में निहित मानव-अधिकारों व आधारभूत स्वतन्त्रताओं को मानवमात्र के लिए प्राप्त करने व न्याय तथा कानूनी व्यवस्था के प्रति सार्वजनिक सम्मान बृद्धि करने के मार्ग में आगे बढ़ाया जा सके। यूनेस्को अपने इन महान् उद्देश्यों को पूरा करने के प्रयासों द्वारा विश्व के विभिन्न राष्ट्रों के मध्य सहयोग को बृद्धि करता है और इसीलिए इसे राजनीतिक एवं सांस्कृतिक क्षेत्र में प्रजातन्त्र का उन्मायक कहा जाता है।

1. Work shops for the World, p p. 54-55.



कार्य और सफलताएँ

यूनेस्को के कार्यों को संक्षेप में निम्नानुसार प्रकट किया जा सकता है—

शिक्षा—यह इस संस्था का प्रथम कार्य है। इसके अन्तर्गत मुख्यतः तीन बातें सम्मिलित हैं—शिक्षा का विस्तार, शिक्षा की उन्नति और विश्व समुदाय में रहने की शिक्षा देना। इस कार्यक्रम में साक्षरता के प्रसार और मौलिक शिक्षा पर विशेष बल दिया गया है। मौलिक शिक्षा का अभिप्राय सामुदायिक विकास की उस शिक्षा से है जो जन सामान्य को उनके स्वास्थ्य, भोजन, फसलों और जीवन-स्तर को सुधारने के लिए दी जाती है। निरक्षर जनता को न केवल साक्षर बनाने के प्रयास होते हैं बल्कि उन्हें शारीरिक स्वास्थ्य, आहार एवं पोषण, कृषि, गृह विज्ञान आदि की प्रारम्भिक शिक्षा भी दी जाती है। यूनेस्को द्वारा सामूहिक शिक्षा (Mass Education) पर बड़ा बल दिया गया है। यूनेस्को का यह एक पवित्र ध्येय है कि सर्वत्र सब लोगों के लिए निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था की जाय। इसी उद्देश्य से प्रेरित होकर यह संस्था विभिन्न देशों की शिक्षा सम्बन्धी विशेष योजना को सहायता देती है। (८) निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा।

सन् 1951 से यूनेस्को का यह प्रयत्न रहा है कि कम से कम 6 वर्ष की अवधि के लिए निःशुल्क तथा अनिवार्य शिक्षा का विकास हो। इस कार्यक्रम का सदस्य राज्यों को, विशेषकर नव स्वतन्त्र राज्यों पर अधिक प्रभाव पड़ा है। वहाँ प्राइमरी शालाओं की संख्या में वृद्धि हुई है तथा शिक्षकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था को प्रोत्साहन मिला है। माध्यमिक शिक्षा के क्षेत्र में यूनेस्को ने इतिहास, भूगोल तथा विदेशी भाषाओं के शिक्षण में सुधार लाने के प्रयत्न किये हैं ताकि अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के विकास को गति मिले। अल्प विकसित देशों को इस संस्था ने उच्च तकनीकी संस्थान स्थापित करने के सम्बन्ध में उपयोगी सहायता प्रदान की है।

सन् 1947 से ही यूनेस्को का यह कार्यक्रम रहा है कि विश्व के लगभग 50 प्रतिशत व्यक्तियों को पुनर्वसन स्तर पर चतुर्भुज शिक्षा दी जा सके। यूनेस्को ने मैक्सिको तथा मिस्र में दो क्षेत्रीय बुनियादी शिक्षा केन्द्र स्थापित किये हैं ताकि बुनियादी शिक्षा का कार्य-कर्त्ताओं को प्रशिक्षण दिया जा सके। यूनेस्को का एक महत्वपूर्ण कार्य व्यस्क शिक्षा से सम्बन्धित नवीन प्रविधियों और पद्धतियों के बारे में विस्तृत सूचनाएँ एकत्रित और वितरित करना भी रहा है। यह संस्था राष्ट्रीय और क्षेत्रीय स्तर पर विचार-गोष्ठियाँ आयोजित करती रही है। इनमें विशेषज्ञों को भेजकर सदस्य राज्यों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थानों को व्यस्क शिक्षा-कार्यक्रम के विस्तार अथवा विकास में सहायता दी है। यह कहने में कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी कि यूनेस्को के विपुल प्रयासों के फलस्वरूप ही अज्ञान एवं शिक्षा की समस्याएँ आज अन्तर्राष्ट्रीय कार्य-क्षेत्र का विषय बन गयी हैं। (९) अज्ञान एवं शिक्षा की समस्याएँ आज अन्तर्राष्ट्रीय कार्य-क्षेत्र का विषय बन गयी हैं।

यूनेस्को का एक महत्वपूर्ण कार्यक्रम वातकी के कोमल मस्तिष्क का विकास करना है। शिक्षा के माध्यम से यह संस्था बालकों को विश्व समाज में रहने के लिए

तैयार करनी है। इसने सदस्य राज्यों से प्रार्थना की है कि वे अपने यहां की पाठ्य पुस्तकों से दूसरे देशों के प्रति पक्षपातपूर्ण सामग्री को निकाल दें तथा इस बात का प्रयत्न करें कि बच्चों के मस्तिष्क में दूसरों के प्रति घृणा तथा मिथ्या-राष्ट्रीय अभिमान तथा पक्षपात की मनोवृत्ति जागृत न हो।

वास्तव में, शिक्षा-प्रसार द्वारा यह सस्या विप्लव नागरिकता के मूल तत्वों का प्रचार करके युद्ध-उत्पादक विचारों के विरुद्ध एक प्रबल आग्रहण की सहायता करने का प्रयत्नशील है।

५. विज्ञान—यूनेस्को ने प्राकृतिक और सामाजिक विज्ञानों के विकास पर बड़ा ध्यान दिया है। इसने ही घण्टी केन्द्रों और यूरोपीय परिषद् की स्थापना के विषय में पहल की थी और आज यह घरेलू स्तर पर विश्व की एक प्रमुख संस्था है। यूनेस्को द्वारा ही अन्तर्राष्ट्रीय वैज्ञानिक सम्मेलनों की आर्थिक सहायता प्रदान की गई जिसके फलस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय भू-भौतिक सर्वेक्षणों के प्रत्यक्ष विश्वभर में वैज्ञानिक शोध के कार्यक्रम प्रायोजित किये गये।

यूनेस्को का एक महत्वपूर्ण कार्य मरु-पट्टियों को उर्वर बनाने के सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों में किये जा रहे प्रयोगों में तारतम्य लाना है। इस संस्था ने तर-क्षेत्रों को निवास योग्य बनाने के प्रयास किये हैं तथा सामुद्रिक सम्पदा को भोजन तथा खाद के लिए उपयोग में लाने सम्बन्धी कार्यों को प्रोत्साहन दिया है। यूनेस्को ने लेटिन अमेरिका के लिए, माण्टीवीडियो में, मध्य-पूर्व के लिए काहिरा में, दक्षिणी एशिया के लिए नयी दिल्ली में तथा दक्षिण-पूर्वी एशिया के लिए जकार्ता में क्षेत्रीय विज्ञान सहायता केन्द्र स्थापित किये हैं। इन केन्द्रों को स्थापना वैज्ञानिक विश्व में यूनेस्को की निःसन्देह एक महत्वपूर्ण देन है।

६. सामाजिक विज्ञानों के क्षेत्र में यूनेस्को ने शोध के विकास में सहायता प्रदान की है। इसने विभिन्न देशों में सामाजिक विज्ञान संस्थान स्थापित करने के लिए विशेषज्ञ भेजे हैं तथा गैर-सरकारी संस्थानों को सहायता दी है। प्रौद्योगिकी और तकनीकी परिवर्तन के सामाजिक प्रभावों पर शोध को इस संस्था ने पर्याप्त प्रोत्साहन दिया है। भारत सरकार के साथ हुए एक समझौते के अन्तर्गत स्थापित "दक्षिण एशिया में सामाजिक और आर्थिक विकास का शोध केन्द्र" इस कार्य में सज्जन है। इस केन्द्र में अनेक एशियायी देशों ने सहभागिता ली है।

७. यूनेस्को ने विभिन्न भाषाओं में जातिवाद के विरुद्ध साहित्य प्रकाशित कराया है। नस्ल और जाति का मिथ्या अभिमान द्वितीय महायुद्ध एक बड़ा कारण रहा था। आज हमारे देशों को साम्प्रदायिक सभ्यों और तनावों से निरन्तर खतरा बना हुआ है। यूनेस्को की ओर से प्राथमिक मरफ़ी ने इन समस्याओं के मूल कारणों की उपयोगी खोज की है। "जाति" पर यूनेस्को द्वारा निर्देशित अध्ययनों से यह सिद्ध हो गया है कि एक जाति को दूसरे से उच्च मानने का कोई न्यायोचित आधार नहीं हो सकता। वस्तुतः यह एक गौरवपूर्ण प्रयास है कि यूनेस्को मानव-मस्तिष्क में जातीयता

और युद्ध के विरुद्ध "सुरक्षा-युद्ध" का निर्माण करना चाहता है। राजनीतिज्ञ स्तर पर कार्यवाही राश्ट्रो और मनुक्त राष्ट्रसंघ द्वारा की जानी आवश्यक है।

**संस्कृति**—हर स्थान की सांस्कृतिक सम्पत्ति सम्पूर्ण मानव जाति की विरासत है और इस विरासत को सुरक्षित रखने के लिए यूनेस्को प्रयत्नशील है। जब भारतवादाय के निर्माण के फलस्वरूप त्रिविधा के प्राचीन स्मारकों के नष्ट जाने का खतरा पैदा हो गया तो उनकी रक्षा के लिए यूनेस्को द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय अभियान चलाया गया। भारत, कोलम्बिया, नाइजीरिया में तीन सार्वजनिक पुस्तकालय खोलने की योजनाओं में यूनेस्को का उत्तेजनपूर्ण योगदान रहा। इनमें सबसे प्राचीन दिल्ली का सार्वजनिक पुस्तकालय है। यूनेस्को द्वारा भारत का दो गई यह सहायता सदा याद की जानी रहेगी। नव साक्षरों और ग्रन्थों के लिए यह पुस्तकालय महत्वपूर्ण सेवाएँ प्रदान कर रहा है।

यूनेस्को मानव जाति की सांस्कृतिक विरासत को सुरक्षित रखने के लिए विविध पग उठाता रहा है। सम्राज्यवादों को नोकरप्रिय बनाने के लिए इंग्लैंड अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर प्रचार किया है। हमने मानव जाति का वैज्ञानिक और सामाजिक इतिहास लिखे जाने की योजना आरम्भ की है। प्रस्तावित इतिहास 6 खण्डों में प्रकाशित किया जाना है। इसका प्रथम खण्ड 1963 में प्रकाशित हो चुका है।

यूनेस्को सामूहिक ज्ञान प्रचार के लिए प्रयत्नशील है। फिल्म, प्रेस, रेडियो आदि के द्वारा इस कार्यक्रम की पूर्ति की जाती है। यूनेस्को ने, भारत सरकार के सुझाव पर, ग्रन्थों के शिक्षण के लिए उभरे अक्षरों वाली बैंग वड्डलि (निवृत्त बच्चों का) निर्धारित की है। इस संगठन ने अमेरिका जैसे कठोर मुद्रा क्षेत्र (Hard Currency Areas) से पुस्तकें तथा शिक्षण सामग्री की खरीद में नरम मुद्रा-क्षेत्रों (Soft Currency Areas) के समक्ष ढालरों के अभाव की रुठनाई को दूर करने के लिए लाखों ढालर के रूप जारी किये हैं जिससे नरम मुद्रा वाले राज्य आवश्यक पुस्तकें, शिक्षण-कामें तथा वैज्ञानिक सामग्री खरीद सकते हैं।

यूनेस्को के सांस्कृतिक कार्यक्रमों के अन्तर्गत अनुसंधान, समा-सम्मेलनों तथा विचार-मोष्ठियों के आयोजन होते हैं और बहुमुखी साहित्य का प्रकाशन होता है। सम्राज्यवादों के लिए फँच और अग्रजों में "म्यूनियम" नामक पत्रिका भी निकलती है। शामीण क्षेत्रों में प्रौढ़ शिक्षा सम्बन्धी विचार-मोष्ठियों का आयोजन किया जाता है। कला के विभिन्न क्षेत्रों में समन्वय स्थापित करने का प्रयास होना है तथा यह स्पष्ट हो जाती है कि सांस्कृतिक विषयों को शिक्षण-कार्यक्रमों के अन्तर्गत कैसे लिया जाय। यूनेस्को नाटक, संगीत, दर्शन, म्यूजियम, पुस्तकालय आदि के सांस्कृतिक क्षेत्रों में स्वेच्छिक संगठनों की आर्थिक अनुदान तथा चलती फिरती कला प्रदर्शनियों को प्रोत्साहन देता है।

यह ध्यान तौर से माना गया है कि पूर्व और पश्चिम की बढ़ती हुई खाई को पाटने के लिए एक दूसरे को आपस में समझने की बड़ी आवश्यकता है और यह

भी माना गया है कि विभिन्न संस्कृतियों की महत्व बातों का ज्ञान तथा उनका सम्मान उच्च स्तरीय अन्तर्राष्ट्रीय भूक-भूक या विवेक से काफ़ी योग दे सकता है। अतः इस प्रकार के विवेक को उत्पन्न बनाने के कार्य में अन्तर्राष्ट्रीय मशीनरी का पूरा-पूरा उपयोग करना यूनेस्को का ही काम है। यूनेस्को ने, पूर्व तथा पश्चिम के लोगों को एक दूसरे के बारे में सीखने के और अधिक अवसर देने के लिए ही 1954 में 10 वर्ष के लिए 'पूर्वी पश्चिमी सांस्कृतिक मूल्यों की पारस्परिक प्रवधारण सम्बन्धी प्रमुख प्रयोजना' आरम्भ की थी। यूनेस्को का यह प्रयत्न रहा है कि पूर्व में पश्चिम और पश्चिम में पूर्व को और सूचना-सामग्री तथा विचारों का प्रवाह निरन्तर जारी रहे। पूर्व और पश्चिम के सामाजिक विज्ञानों तथा मानवीय शास्त्रों के विशेषज्ञों की बैठकें इस समस्या द्वारा आयोजित की जाती रही हैं।

व्यक्ति विनिमय एवं जन-संचारण—इस कार्यक्रम के अन्तर्गत विभिन्न देशों के विज्ञानों को दूसरे देशों में भेजा जाता है और विभिन्न समूहों के अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों का आयोजन किया जाता है। इस तरह विश्व के दूरस्थ देशों के वैज्ञानिकों और विद्वानों का आपस में सम्पर्क हो पाता है। 1955 की संयुक्त राष्ट्रीय वर्ष पुस्तक में ठीक ही कहा गया था कि "यूनेस्को ने करने दो प्रमुख उद्देश्यों की पूर्ति के लिए—ज्ञान की अभिवृद्धि और वितरण तथा अन्तर्राष्ट्रीय सद्भावना के विकास के लिए—विदेशों में अध्ययन, शैक्षणिक यात्राओं और अन्तर्राष्ट्रीय प्रशिक्षण जैसी प्रत्यक्ष पद्धतियों को अपनाया है।" इस समस्या ने सदस्य राज्यों, संयुक्त राष्ट्रसंघ की विविध समस्याओं और विविध उद्योगी प्रशासकीय समस्याओं के सहयोग से बड़ी सहाय्य में छात्रवृत्तियाँ और भ्रमण-प्रनुदान प्रदान किये हैं।

यूनेस्को ने जन-संचारण के साधनों—रेडियो, फ़िल्म, टेलीविजन आदि के विस्तार के लिए काफी प्रयत्न किये हैं। यूनेस्को यह मानकर चला है कि व्यक्तियों और राष्ट्रों के बीच इन शक्तिशाली संचारण-साधनों द्वारा समझौते की भावना का समुचित विकास किया जा सकता है। यूनेस्को ने सदस्य राज्यों की अधि-छात्रवृत्तियाँ दी हैं और उनसे यह विशेषज्ञ भेजे हैं ताकि वे अपने संचारण साधनों में प्रभावी सुधार ला सकें। सूचनाओं और विचारों के मुक्त प्रवाह में उपस्थित बाधाओं को दूर करने के लिए इस संगठन ने सदस्य राज्यों के बीच अन्तर्राष्ट्रीय समझौते सम्पन्न कराये हैं।

ग्रन्थ कार्य—यूनेस्को और भी अनेक कार्यों का दायित्व निभाता है। यह अग्रगामी विज्ञान योजनाओं (Pilot projects) द्वारा किये गये अनुसन्धानों के आधार पर विभिन्न देशों की जनता का जीवन-स्तर ऊँचा उठाता है। सितम्बर, 1952 में स्वीडन की गई युनिवर्सल कापी राइट कन्वेंशन यूनेस्को की एक बहुत बड़ी सफलता मानी जाती है। इस समझौते द्वारा यूनेस्को ने लेखकों और कलाकारों के हितों के संरक्षण में विशेष योग दिया है। यूनेस्को के गवियान ने प्रावधान है कि सदस्य राज्य अपने यह राष्ट्रीय आयोग स्थापित करें जो व्यापक रूपसे मामलों एवं

शैक्षणिक, वैज्ञानिक तथा सांस्कृतिक निकायों के प्रतिनिधि होने। वास्तव में शासनों तथा प्रशासकीय निकायों का इस रूप में सहयोग प्राप्त करना एक अभिनव प्रयोग है। यूनेस्को से सम्बन्धित विषयों में ये राष्ट्रीय आयोग अपने-अपने शासनों के लिए "परामर्श दाता" के रूप में कार्य करते हैं। इन आयोगों के माध्यम से यूनेस्को का सन्देश सर्वे साधारण तक पहुँचता है।

यूनेस्को ने अपने उद्देश्यों और कार्यों की पूर्ति के लिए विभिन्न संगठनों प्रयत्न सस्यामों की स्थापना की है जिनमें से मुख्य ये हैं—अन्तर्राष्ट्रीय नाट्य संस्थान (International Theatre Institute), अन्तर्राष्ट्रीय संगीत परिषद् (International Music Council), दर्शन और मानवतावादी अध्ययन की अन्तर्राष्ट्रीय परिषद् (International Council of Philosophy and Humanistic Studies), अन्तर्राष्ट्रीय समाज शास्त्र संघ (International Sociological Association), अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति विज्ञान संघ (International Political Science Association), एवं तुलनात्मक विधि की अन्तर्राष्ट्रीय समिति (International Committee of Comparative Law)।

अन्त में, यह कहा जा सकता है कि यह संस्था विश्व में शान्ति की स्थापना एवं मानवतावाद के निर्माण में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण कार्य कर रही है।

वास्तव में यूनेस्को ने अपने जीवन की अत्यन्त अवधि के भीतर ही अपने प्रभाव को काफी बढ़ा लिया है। यदि सच्चा में, विभिन्न राजनीतिक कारणोंवश कुछ दुर्बलताएँ नहीं होती तो यह संस्था और भी अधिक प्रगति कर सकती थी। सच्चा की पहली दुर्बलता यह है कि प्रस्तावना में अत्यधिक उच्च माकावाएँ दत्त की गई हैं जिनके पूर्ण होने से निराशा और निरुसाह का तात्पर्य उद्भूत होता है। दूसरी बड़ी दुर्बलता यह है कि सविधा में असम्यक्ता है। तीसरा महान् दोष सदस्यों की ओर से संस्था को यथेष्ट सहयोग का नहीं मिलना है। अनेक सदस्य राज्यों ने यूनेस्को के कार्यों में उत्तरदायित्व पूर्ण ढंग से भाग नहीं लिया है और ऐसे राज्यों की संख्या और भी कम है जिन्होंने यूनेस्को द्वारा तय किये गये अन्तर्राष्ट्रीय समझौते का अनुसमर्थन किया है। ऐसे राज्यों की संख्या भी काफी है जो अपने आर्थिक अनुदान समय पर नहीं चुकाते। चौथी बड़ी दुर्बलता यह है कि यूनेस्को को उसके विज्ञान कार्य-क्षेत्र के अनुरूप पर्याप्त आर्थिक स्रोत प्रदान नहीं किये गये हैं। यह क्षेत्र की बात है कि सदस्य राज्य सस्त्र और सैन्य बल पर अस्त्रों द्वारा प्रतिस्पर्धे व्यक्त कर देते हैं लेकिन उसका 1 अंश भी शिक्षा, विज्ञान और संस्कृति के विकास के लिए खर्च नहीं करना चाहते। संस्था के 8वें सत्र में जर्मनी के प्रतिनिधि प्रो० वॉरगेकर गीरो ने ठीक ही कहा था कि "अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए यूनेस्को को जिन शान्ति यन्त्रों की आवश्यकता है उनकी प्राप्ति के लिए उस धनराशि का केवल 1% ही काफी है जो आज राज्य सेना तथा सैन्य सामग्री पर व्यय कर रहे हैं।" संस्था की प्रगति में पाचवी-बड़ी बाधा शीत-युद्ध है। गरमागरम वादविवाद

व-प्रत्यारोप, आर्थिक धाकमण आदि सस्था की प्रगति की तरफ से दुःखमय प्रस्तुत करते हैं। सस्था तब तक वांछित रूप से प्रभावशाली नहीं बन सकती जब तक वह गीतयुद्ध के बिन्दु से मुक्त न हो जाय। छत्रे दुर्बलता यह है कि सस्था के सचिवालय में रूस और अफ्रीका से समुचित प्रतिनिधित्व नहीं मिला है। सचिवालय के सस्थानों का भौगोलिक वितरण राज्य-द्वारा संस्था को दिये जाने वाले आर्थिक अनुदान से सम्बद्ध रखा गया है जो एक अस्वस्थ परम्परा है।

यूनेस्को जैसी सस्था आधुनिक पीढ़ी के लिए गौरवपूर्ण है तथापि यह आवश्यक है कि सस्था को एशिया और अफ्रीका की आवश्यकताओं, भावनाओं तथा सांस्कृतिक निधियों की ओर विशेष ध्यान देना चाहिए।

### संयुक्त राष्ट्रसंघ और मानव-अधिकार (The U. N. and Human Rights)

संयुक्त राष्ट्र के चार्टर में मानव-अधिकारों की सुरक्षा के लिए कुछ प्रावधान रखे गये हैं और प्रस्तावना में "मानव के मूल अधिकारों में, मानव की गरिमा और महत्व में छोटे-बड़े सभी राष्ट्रों के स्त्री-पुरुषों के समान अधिकारों में अन्तराष्ट्रीय मान्यता प्रदान की गयी है। चार्टर में मानव अधिकारों को अन्तर्राष्ट्रीय मान्यता प्रदान की गयी है। तथापि मानव अधिकारों की यह व्यवस्था अपने आप में कोई नवीन व्यवस्था प्रस्थापित नहीं है। यह तो संताडियों के विकास का परिणाम है।

पृष्ठभूमि

संयुक्त राष्ट्रमण की स्थापना से पूर्व ही अनेक महत्वपूर्ण धारणाओं में मानव-अधिकारों को मान्यता प्रदान की जा चुकी थी। 1215 में मैग्नाकार्टा, 1676 के ब्रन्डी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम, 1689 के ब्रिटिश बिल ऑफ राइट्स, 1776 की अमेरिकन स्वतन्त्र्य घोषणा तथा 1789 की मानव-अधिकारों की फ्रेन्च घोषणा की हम मानव-अधिकारों की मान्यता के महत्वपूर्ण मूल्य कह सकते हैं। बर्लिन कन्फ्रेंस, वुमेलस सम्मेलन हग-शांति-सम्मेलन सभी में मानव-व्यक्तित्व की व्यावहारिक मान्यता देने के सम्बन्ध में सम्पूर्ण विचार-विमर्श किया गया और कुछ पथ भी उठाये गये। द्वितीय महायुद्ध में मानव अधिकारों और मानव व्यक्तित्व की जो सभी सजी उत्तरे विश्व के शांतिवादियों को एक बार अकञ्चोर दिशा और सर्वत्र यह अनुभव किया जाने लगा कि मानव-अधिकारों और आधारभूत प्रत्यक्ष मौलिक स्वतन्त्रताओं की सुरक्षित रखने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर कुछ प्रभावशाली कदम उठाये जाने चाहिए। इस कदम में कोई अनिश्चयविन न होगी कि द्वितीय महायुद्ध के अमानुषिक परिणामों ने ही मानव-अधिकारों की समस्या को एक अन्तर्राष्ट्रीय समस्या बनाया और संयुक्त राष्ट्र के चार्टर का अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर इन अधिकारों की मान्यता के सम्बन्ध में उपबन्ध रखे गये। द्वितीय महायुद्ध के दौरान 1941 में अमेरिकन नेशनलीन राष्ट्रपति फ्रूजबैट द्वारा चार प्रकार की स्वतन्त्रताओं का उल्लेख है। अटलान्टिक चार्टर में हज्रवेन्ट और चर्चिल की घोषणा, जनवरी, 1942 की संयुक्त

राष्ट्र-घोषणा, 1942 में वाशिंगटन सम्मेलन, 1943 में मास्को सम्मेलन, 1944 के टगवार्टन मोन्स सम्मेलन तथा विभिन्न वैयक्तिक नागरिकों और संगठनों के प्रयासों ने संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में मानव-अधिकारों के प्रभावशाली समावेश की तुल्य आधारभूमि तैयार कर दी। 1945 के सानफ्रान्सिस्को सम्मेलन ने छोटे अधिवेशन में मई की जनरल स्मट्स ने मानव अधिकारों की व्यवस्था के बारे में इन शब्दों में अपना समय व्यक्त किया—“मैं यह मुकाब दूँगा कि चार्टर के प्रारम्भ में और उसके प्रस्तावना में मानव अधिकारों की घोषणा रखी जानी चाहिए, इस चार्टर में उस सामान्य विश्वास को भी व्यक्त करना चाहिए जिसके द्वारा मित्र राष्ट्रों ने उन अधिकारों और उस विश्वास को सिद्ध करने के लिए एक महाद्विन्दु दीर्घ सत्रण सहन किया है। हमने न्याय, सद् व्यवहार तथा उन मानव-अधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं के लिए सपर्य निष्ठा है जो मानव के बिरास, उसकी प्रगति और शक्ति के लिए प्रत्याग्र्य हैं। मानवता के इस नवीन चार्टर में हमें इसी विश्वास को दुहराना चाहिए। संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में इस विश्वास को व्यक्त करने हमें दिला देना चाहिए कि हम दूसरों के विश्वासों को पूरा करेंगे तथा भविष्य में करने में दूसरों की आस्था बनाये रखने को प्रयत्नशील होंगे।”

**चार्टर में मानव-अधिकारों की व्यवस्था**

विश्व के राजनीतियों और शक्तियादियों के गम्भीर प्रयासों के फलस्वरूप संयुक्त राष्ट्र के चार्टर के अन्तिम लेख में मानव-अधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं का अनेक स्थानों पर उल्लेख किया गया है।<sup>1</sup> इस संस्करण के अनुसार संयुक्त राष्ट्र के चार्टर में शायद ही किसी विषय पर इतना अधिक उल्लेख हो जितना कि मानव-अधिकारों और स्वतन्त्रताओं पर।<sup>2</sup> चार्टर की प्रस्तावना में, जैसा कि कहा जा चुका है, मानव के मूल अधिकारों में, मानव की गरिमा और महत्व में तथा सभी राष्ट्रों के नर-नारियों के समान अधिकारों में आस्था प्रकट की गयी है। चार्टर के पहले अनुच्छेद में लिखा गया है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ के अनेक उद्देश्यों में से एक उद्देश्य यह है कि जाति, भाषा, लिंग प्रथा धर्म का कोई भेद बिना सबके लिए मानव-अधिकारों तथा मौलिक स्वतन्त्रताओं के सम्मान को प्रोत्साहन दिया जायगा। यह आवश्यक भी गयी कि इस उद्देश्य की पूर्ति का कार्य महासभा के अधीन आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् को सौंपा गया है और महासभा बिना किसी भेदभाव के सभी को मानव-अधिकार तथा मौलिक स्वतन्त्रताएं दिलाने में महत्त्व देने के लिए अध्ययन की समुचित व्यवस्था करेगी और उन पर अपनी गिफारिमें देगी। चार्टर के अनुच्छेद 55 में भी इन अधिकारों और स्वतन्त्रताओं के प्रति “सर्वत्र सम्मान और उनके पालन को सब का कर्तव्य माना गया है। अनुच्छेद 55 में अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक और सामाजिक

1. George Schwarzenberger : Power Politics, p. 628.

2. Ibid, p. 629.

3. Hans Kelsen : The Law of the United Nations, p. 33.

सहयोग के अन्य क्षेत्रों के समान सभी सदस्य इन ध्येयों की पूर्ति के लिए बचन-बद्ध हैं। अनुच्छेद 62 में व्यवस्था है कि महामन्त्रों के अधीन प्राथमिक एवं सामाजिक परिपक्व मानव-अधिकारों और मूल स्वतन्त्रताओं के प्रति सम्मान को प्रोत्साहन और उनके पालन के लिए विचारों को कर सकती है तथा उद्देश्य पूर्ति के लिए उपमन्त्रियों के प्राप्ति भी तैयार कर सकती है और सम्मेलन बुला सकती है। अनुच्छेद 76 में अन्तर्राष्ट्रीय संरक्षण पद्धति का भी यह एक मौलिक ध्येय माना गया है कि बिना किसी भेदभाव के मानव-अधिकारों और मूल स्वतन्त्रताओं के प्रति धारणा बढ़ाई जायगी।

व्यवस्था का एक आदर्श यह है कि जहाँ राष्ट्रमन्त्र (League of Nations) के अन्तर्गत अधिकारों के सम्बन्ध में आश्वासन मित्र राष्ट्रों की सरकारों की ओर से दिये गये थे वहाँ वर्तमान विश्व-मन्त्रों के चार्टर में मानव-अधिकारों को सुरक्षित रखने का दायित्व समस्त राष्ट्रों में "मनुष्यों" का माना गया है। चार्टर को "संयुक्त राष्ट्रों के मनुष्यों (The People of the United Nations)" के नाम से बनाया गया है। एक समस्त राष्ट्र प्रकाशन के अनुसार "चार्टर में संयुक्त राष्ट्रों के सदस्यों को यह वैधानिक उत्तरदायित्व सौंपा है कि वे संयुक्त राष्ट्र सभ के सहयोग से व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप में मानव-अधिकारों की रक्षा करें। इससे एक व्यवस्था की है जिससे मानव-अधिकारों को प्रोत्साहन देने का कार्य पूरा किया जा सके। विशेषतः चार्टर में मानव-अधिकारों की योजना के लिए नींव डाल दी गयी है। मानव अधिकारों को प्रोत्साहन देने की यह योजना अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की दिशा में सर्वाधिक व्यापक प्रयास है।

यह दो बातें ध्यान देने योग्य हैं कि एक तो उपर्युक्त व्यवस्था प्रत्येक प्राक्कानों में वही मानव-अधिकारों तथा मौलिक स्वतन्त्रताओं की व्याख्या नहीं की गयी है और दूसरे संयुक्त राष्ट्रसंघ का कर्तव्य इन अधिकारों और स्वतन्त्रताओं को बढ़ाना तथा उन्हें प्रोत्साहित करना मात्र ही है। इसी नुस्ते के फलस्वरूप राजनीतिक क्षेत्रों में यह आपत्ति उत्पन्न गयी है कि विशेषतः चार्टर में उपर्युक्त के तहत मानव-अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का पालन करवाने की संयुक्त राष्ट्रसंघ की कोई निश्चित जिम्मेदारी नहीं है और न ही इस दिशा में उसे कोई बाध्यकारी करने का अधिकार है। इन आपत्तियों के ही सन्दर्भ में ही मानव अधिकारों के लिए संयुक्त राष्ट्र आयोग (United Nations Commission on Human Rights) को सामान्य सिद्धान्तों की घोषणा और मानव-अधिकार-सन्धि पत्र (Covenant on Human Rights) के दो दस्तावेज तैयार करने की दिशा में महत्वपूर्ण पथ उठाये गये। मानव अधिकारों की सर्वाधिक घोषणा

चार्टर द्वारा सौंपे दायित्व को निभाने के लिए महामन्त्रों के अधीन प्राथमिक, सामाजिक परिपक्व ने 1964 में अपने पहले ही अधिवेशन में एक मानव-अधिकार-आयोग की नियुक्ति की जिसकी अध्यक्षता श्रीमती रुजवेर्ट थी। यह निश्चय किया



गया कि कांग्रेस सबसे पहले अधिकारों का एक अन्तर्राष्ट्रीय नेम्य तैयार करे। प्रारम्भिक कठिनाइयों और पर्याप्त विचार-विमर्श के बाद मानव-अधिकारों की सार्वभौम घोषणा का प्रारूप कांग्रेस द्वारा तय कर लिया गया जिसे 7 दिसम्बर, 1948 को महासभा की सामाजिक समिति ने स्वीकार कर लिया और 10 दिसम्बर, 1948 की रात्रि को महासभा की महमति भी उत्तपर प्राप्त हो गयी। प्रारूप को प्रपनाते समय 58 राष्ट्रों के प्रतिनिधियों में से एक ने भी विरोध में मत नहीं दिया तथा ४१ राज्यों (बाङ्गला-देश, बेनेसोलोवाकिया, बोल्शे, मऊदी अरब, दक्षिणी अफ्रीका, हंग, यूक्रेन तथा यूगोस्लाविया) ने मतदान में भाग नहीं लिया। दो राज्य मतदान के समय उपस्थिति नहीं थे। यह ऐतिहासिक कार्य सम्पन्न करने के तुरन्त बाद ही महासभा ने सदस्य देशों से प्रार्थना की कि वे इस घोषणा का अधिकारिक प्रचार करें और किन्हीं भी राजनीतिक स्थितियों पर भेदभाव का कोई विचार बिना विशेष रूप से शिक्षण संस्थाओं में इसका पठन-पाठन, व्याख्या, प्रचार प्रदर्शन आदि का प्रबन्ध करें।

मानव अधिकारों के सार्वभौमिक घोषणा-पत्र में 30 धाराओं दी गयी जिनके अन्तर्गत नागरिक और राजनीतिक अधिकारों के साथ ही धार्मिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकार भी सम्मिलित हैं। पहली और दूसरी धाराओं में यह माना गया है कि मनुष्य स्वतन्त्र जन्म लेता है तथा गरिमा अथवा सम्मान और विचारों में समान होते हैं। उन्हें इन घोषणा पत्र में उल्लिखित सभी अधिकारों और स्वतन्त्रताओं को बिना किसी भेदभाव के प्राप्त करने का समान अधिकार है।

घोषणा पत्र की सीढ़ी-ने लेनर 21वीं धारा तक विभिन्न नागरिक-राजनीतिक अधिकारों का समावेश है। इनमें प्रमुख ये हैं—जीवन, स्वतन्त्रता और सुरक्षा का अधिकार, प्रत्याचार और उत्पीड़न से रक्षा का अधिकार, कानून के सामे समता का अधिकार, मनमाने रूप से बन्दी बनाये जाने और देश निकाले से रक्षा का अधिकार, सार्वजनिक एवं व्यापकपूर्ण मुक्तियों का अधिकार, अपराधी प्रमाणित न होने तक निर्दोष समझे जाने का अधिकार, राज्य के बाहर भेजे जाने का अधिकार, विचार-विवेक और धर्म की स्वतन्त्रता का अधिकार, राष्ट्रीयता का अधिकार, परिवार की सुरक्षा का अधिकार, पिता-पत्नी की समानता का अधिकार, सहमति के आधार पर विवाह करने का अधिकार, सम्पत्ति का अधिकार, श्रमिकों के हक से मिलने का और संध बनाने का अधिकार, इच्छा के अनुसार सरकार बनाने का अधिकार, महाधिकार सार्वजनिक कार्यों और राजनीति में भाग लेने का अधिकार, सरकारी नौकरी करने का अधिकार आदि। स्पष्ट ही ये नागरिक और राजनीतिक अधिकार ऐसे हैं जिनको लोकतन्त्रीय सविधानों में बराबर मान्यता दी जाती रही है।

घोषणा-पत्र की 22वीं से 27वीं धारा तक धार्मिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकार दिये गये हैं जिनका अनुप्राणन अल्प-सम्मान और स्वतन्त्रता के लिए आवश्यक कहा गया है। सामाजिक सुरक्षा के अधिकार को व्यक्तित्व के विकास के लिए प्रति

आवश्यक बतलाया गया है। इसके अनिवारिक कार्य करने के अधिकार, इच्छानुसार काम चुनने का अधिकार, सन्तोषजनक कार्य की दिशा के अधिकार, समान कार्य के लिए समान वेतन के अधिकार, न्यायपूर्ण वेतन के अधिकार, आराम और प्रवकाश के अधिकार, सर्वजनिक प्रवकाश प्राप्ति के अधिकार, बेकारी-बीमारी और वृद्धावस्था में सामाजिक सहायता प्राप्ति के अधिकार आदि का उल्लेख है।

घोषणा पत्र के अन्तिम 28 से 30 तक की धाराओं में यह स्वीकार किया गया है कि प्रत्येक मनुष्य को ऐसी सामाजिक और अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था पाने का अधिकार है जिसमें विश्व शांति और सुरक्षा हो तथा व्यक्ति को अपने व्यक्तित्व के पूर्ण विकास का अवसर मिले। घोषणा में यह भी स्मरण कराया गया है कि अधिकारों के साथ कर्तव्य भी जुड़े हैं जिनका पालन किए बिना हम अपने अधिकारों का उपयोग नहीं कर सकते।

वास्तव में मानव-अधिकारों की इस घोषणा को एक अन्तर्राष्ट्रीय मैनफेस्टो प्रवक्ता मानव-अधिकारों का एक अन्तर्राष्ट्रीय चार्टर कहना उचित है। जार्ज श्वार्ज़ेनबर्गर ने ठीक ही कहा है कि "संभवतः किसी भी प्राधुनिक संविधान में मानव-अधिकारों का इस प्रकार उत्तम उल्लेख नहीं हुआ जैसा कि इसमें किया गया है। इस घोषणा में व्यक्ति के स्वतन्त्रता के अधिकार पूर्ण रूप से स्वीकार किये गये हैं और इसमें यह भी रखा गया है कि एक स्वतन्त्र समाज में व्यक्ति के क्या अधिकार हैं अतः यह घोषणा एक सेवा राज्य के आदर्शों को भी दर्शानाही है।"<sup>1</sup>

घोषणा का महत्व एवं लक्ष्य—ग्रहामय में अधिकारों की इस घोषणा को "गरीब देशों और सभी व्यक्तियों के लिए सफलता का एक सामान्य आधार" कहा है। सामाजिक समिति के अध्यक्ष डॉ॰ चार्ल्स मैनिक ने कहा था कि ईश्वर और राज्य से लेकर बच्चों और सामाजिक सुरक्षा तक मानव-जीवन की शायद ही कोई ऐसी समस्या हो, जिसका इसमें उल्लेख न किया गया हो। यह घोषणा वर्तमान युग के मौलिक सिद्धान्तों पर प्रकाश डालती है जो मनुष्य के महत्व और जन्म-जात गौरव को दर्शाते हैं। यह लेख्य वास्तव में एक अन्तर्राष्ट्रीय उपज है जिसमें प्रथम बार मानव-अधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं के सिद्धान्तों को अधिकारपूर्ण ढंग तथा विस्तार से बतलाया गया है।<sup>2</sup> कुछ राजनीतिज्ञों ने तो इस घोषणा को युग प्रवर्तक घटना की सला दी है। बेरागुए के एक प्रतिनिधि के अनुसार यह ऐसी अनवरणी हुई शक्ति है जो सम्पूर्ण मानव-जाति को मुख-समृद्धि की ओर ले जायगी।

मानव अधिकारों की घोषणा का महत्व इसके लक्ष्यों में अभिव्यक्त होता है—

प्रथम, यह घोषणा सामान्य मनुष्यों की सबसे उच्चतम आकांक्षाओं का प्रदर्शन करती है।

1. George Schwarzenberger : op. cit. p. 636.

2. U.N. Bulletin, January, 1949, p. 4.

दूमरे, यह घोषणा सार्वभौमिक है अर्थात् किसी क्षेत्र विशेष या देश विशेष तक सीमित न होकर सम्पूर्ण विश्व के लिए बनी है।

तीसरे, घोषणा में उल्लिखित अधिकार, बिना किसी भेदभाव के, सभी मनुष्यों के लिए है। महामन्त्र के भूतपूर्व अध्यक्ष रोम्बुलो के शब्दों में "यह घोषणा राष्ट्रीय सीमाओं के परे है, जति और धर्म का ध्यान नहीं रखती है।".....यह मानव-अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की प्रथम सामूहिक घोषणा है।"

चौथे, घोषणा-पत्र में समाविष्ट अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का क्षेत्र बहुत व्यापक है। इतिहास में यह पहला अवसर है जब मानव-अधिकारों की इनमें व्यापक पद्धति को अन्तर्राष्ट्रीय मान्यता दी गयी हो।

पाचवें, यह घोषणा किसी एक व्यक्ति अथवा व्यक्तियों के किसी विशेष समूह द्वारा नहीं बनायी गयी है बल्कि सभी राष्ट्रीय के एक संयुक्त मन्त्र ने इसका निर्माण किया है। संयुक्त राष्ट्र के जन्म ने इस घोषणा का समर्थन किया है और यह आशा की गयी है कि सभी समार के अग्रज-वृद्ध नारी-इस घोषणा-पत्र से मार्ग-दर्शन और प्रेरणा लेंगे।

मानव-अधिकारों के इस घोषणा की प्रशंसा में बहुत बड़-बड़कर बातें की गयी हैं। घोषणा का मूल्यांकन करते समय यह स्पष्ट हो जायगा कि यह प्रशंसा सैद्धान्तिक पक्ष पर जितनी लागू होती है, उतनी व्यावहारिक पक्ष पर नहीं।

घोषणा की भुटियाँ—मानव-अधिकारों की यह घोषणा अनेक दृष्टियों से पर्याप्त भुटिपूर्ण है और इसीलिए व्यावहारिक पक्ष अभी तक बहुत कमजोर रहा है। कुछ मुख्य भुटियाँ इस प्रकार हैं—

(1) कहा जाता है कि घोषणा ने सदस्य राज्यों पर कोई वैधानिक प्रतिबन्ध नहीं लगाया है। मानव-अधिकार-प्रायोग की प्रवृत्ति थीमरी स्ट्रैकेट ने कहा था कि इस घोषणा को स्वीकार करते समय यह अधिक महत्वपूर्ण है कि हम इस अभिलेख के मौलिक लेखन को समझें। यह एक नीति नहीं है और न ही एक अन्तर्राष्ट्रीय समझौता है। यह किसी विधि अथवा वैधानिक उत्तरदायित्व भी नहीं है और न ही इससे यह आशा की जाती है। हस्त-वैलन की प्राप्ति इस सम्बन्ध में विशेष उपाय है।

उनके अनुसार घोषणा का कोई वैधानिक महत्त्व नहीं है और न यह शर्तों में दिये गये मानव-अधिकारों के उपबन्धों का सच्चा अर्थ ही ग्रहण करती है। शर्तों के संशोधनों द्वारा ही इन उपबन्धों को समुचित अर्थ लगाया जा सकता है। घोषणा में अधिकारों की व्यवहेलना की स्थिति में कोई अन्तर्राष्ट्रीय वैधानिक पण उठाने की व्यवस्था नहीं है। अधिकारों का एक ऐसा अन्तर्राष्ट्रीय अभिलेख लगभग व्यर्थ ही है यदि उसमें एक अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की व्यवस्था न हो जहाँ अधिकारों की व्यवहेलना के समय भगदोर अथवा विवादों की सुनवाई की जा सके और न्यायालय स्वतन्त्र निर्णय दे सके जो सदस्य राज्यों को स्वीकार करना ही पड़े।

(2) जार्ज जर्जें बर्जर के अनुसार घोषणा के चौथे अनुच्छेद से दामता और दामत्व को तो निषिद्ध ठहराया गया है लेकिन वेगार के प्रश्न पर विचार नहीं किया गया है। घोषणा का 14वा अनुच्छेद सर्वाधिक उपहासास्पद है और 17वा अनुच्छेद कोई महत्व नहीं रखता। "घोषणा में जो बातें उल्लिखित हैं वे इतनी महत्वपूर्ण नहीं हैं, जितनी कि वे बाने जिन्हे छोड़ दिया गया है। घोषणा में अल्पमतों की सुरक्षा के लिए कोई उपबन्ध नहीं है। इस प्रकार की घोषणा से विश्व की जनता में उदाह उत्पन्न नहीं होना।" जार्ज बर्जर ने इस घोषणा की त्रुटियों का कारण बताते हुए लिखा है कि "अभिलेख्य अमम्मब बानों को करने का प्रयास है। एक ऐसे अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में निश्चरराम्ब सामान्य नेत्रों को डूँडना बड़ा कठिन है जिसमें अधिनायकवादो और प्रजातन्त्रोय दायित्व साथ-साथ सम्मिलित हो तथा जिसमें सदस्य राज्यों की अर्थ-व्यवस्था उदारवादी, समाजवादी एवं साम्यवादी सिद्धान्तों पर आधारित हो।"

(3) हम्म कॅल्मन के अनुसार घोषणा में "सभी मनुष्यों के प्रतिमा और अधिकारों के सम्बन्ध में जन्म-ज्ञान स्वतन्त्रता और समानता प्राप्त है" तथा "उन्हें बुद्धि एवं अन्तरात्मा की देन प्राप्त है" जैसे वक्तव्य निहित हैं और इन वक्तव्यों का उल्लेख व्यवहारतः कोई महत्व नहीं रखता। अब मनुष्यों को "समान बुद्धि और अन्तरात्मा की देन" उपलब्ध नहीं है। इसके अतिरिक्त सभी मनुष्यों के अधिकारों के सम्बन्ध में जन्म-ज्ञान स्वतन्त्रता और समानता के सिद्धान्त को सभी तक विश्व के सभी राष्ट्रों और समाजों ने स्वीकार नहीं किया है। यह वास्तव में खेदजनक तथ्य है कि घोषणा का प्रारम्भ ही एक ऐसे वस्तुव्य से हुआ है जो विवादास्पद सिद्धान्त पर आधारित है।

(4) ब्राजील के प्रतिनिधि ने आर्थिक और सामाजिक परिपद की वंछा में अपने एक भाषण में कहा था कि अधिकारों की इस घोषणा में दार्शनिक सिद्धान्तों का अथवा प्राकृतिक नियमों के पुरातन सिद्धांतों का उल्लेख किया जाना अर्थ है। ब्राजील के मण्डल का स्पष्ट मत था कि घोषणा के प्रथम अनुच्छेद को हटा देना और इसे दूसरे अनुच्छेद से ही प्रारम्भ करना वहीं अधिक अच्छा होता।

निस्सन्देह घोषणा-पत्र स्पष्टता और प्रभावशीलता की दृष्टि में त्रुटिपूर्ण है, तथापि इस प्रकार की सांवेनीयिक प्रकृति का कोई भी अभिलेख्य पूर्णतः निर्दोष नहीं हो सकता। घोषणा-पत्र चाहे वैधानिक अभिलेख्य न हो और न ही इसकी सर्वधानिक मान्यता हो, तथापि इस बात से सभी सहमत होंगे कि यह घोषणा-पत्र सामान्य सिद्धान्तों का एक श्रेष्ठ लेखा है तथा नैतिक अधिकार से परिपूर्ण है। घोषणा को राष्ट्रों के समुदाय के सर्वोपरि अधिकार सत्ता द्वारा स्वीकार किया गया था, अतः उससे शीघ्र निहित नैतिक बल की उम्मीद नहीं की जा सकती। कुछ राजनीतिज्ञों और न्यायविदों का मत है कि घोषणा में राष्ट्रों की अधिकार सत्ता है अतः वम से वम राष्ट्रों की शक्ति का उद्योग पूर्ण अभाव नहीं पाया जाता। समुक्त

राष्ट्रमण्डल का चार्टर एक ऐसी संस्था है जो वास्तवी रूप से मान्य है और उन चार्टर को बिना किसी भेदभाव के सबके लिए मानव-अधिकारों तथा मौलिक स्वतन्त्रताओं को मान्यता देने एवं सार्वभौमिक सम्मान को प्रोत्साहित करने के लिए समुक्त रूप से अथवा अलग-अलग कार्यवाही करने की सदस्य राज्य वचनबद्ध हैं।

यह मान्यता कोई बचन नहीं रखती कि घोषणा-पत्र में कुछ अधिकारों का उल्लेख नहीं है। किसी मरिष्ठ लेख्य में सब प्रकार के अधिकारों का उल्लेख होना जरूर है। घोषणा में उन्हीं अधिकारों का वर्णन है जिन पर सामान्यतः सभ की सहमति प्राप्त है। इसमें विभिन्न हितों और दृष्टिकोणों के समन्वय का प्रयत्न किया गया है। प्रथम अनुच्छेद की जो कटु आलोचना की गयी है वह भी अनुचित है। वर्तमान प्रजातन्त्र और प्रजातान्त्रिक संस्थाएँ बहुत कुछ उन्हीं अधिकारों पर आधारित हैं जो प्रथम अनुच्छेद में प्रकट किये गये हैं। इस अनुच्छेद की शब्दावली विश्व-जनमत की प्रेरणा देने वाली है। यह अनुच्छेद सम्पूर्ण अभिनेत्र का हृदय है और उसमें अन्तर्निहित भावनाओं को प्रकट करता है।

हम कैस्मन का यह सुझाव विचारणीय है कि मानव अधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं से सम्बन्धित एक अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय की स्थापना की जाय। पर प्राधुनिक जटिल परिस्थितियों में इस प्रकार के न्यायनय की स्थापना निकट भविष्य में सम्भव नहीं दिखाई देती। राष्ट्र अपनी सम्भ्रमा का उन विषयों में समर्पण नहीं करना चाहते जिनमें उनके राष्ट्रीय हित निहित हों।

कनिष्ठ नृष्टियों के होने तथा मानव-अधिकारों के कार्यान्वयन के लिए किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के अभाव में घोषणा का महत्व कम नहीं हो जाता। अन्तिम रूप में यह घोषणा एक नैतिक प्रभाव डालती है और प्रत्यक्ष-परोक्ष रूप से विभिन्न सरकारों के कार्यों को प्रभावित करती है। समुक्त राष्ट्र में मानव-अधिकारों सम्बन्धी जो भी कार्यक्रम विकसित हुआ है वह इस सार्वभौमिक घोषणा के दावे के भीतर ही बनाया गया है। बिना कुछ वर्गों में समुक्त राष्ट्र में घोषणा में निहित स्तरों को लागू करने की दिशा में अपना ध्यान लगाया है।

**घोषणा की उपयोगिता एवं प्रभाव**

1. घोषणा के पीछे केवल नैतिक शक्ति ही नहीं है बल्कि राजनीतिक लक्ष्य भी दिया हुआ है। हम मानव-अधिकारों की राजनीतिक स्वतन्त्रता और राजनीतिक अधिकारों से मन्त्र नहीं हो सकते। वे वास्तविक राजनीति के स्तर हैं। हंगरी, दक्षिणी अफ्रीका, पाकिस्तान तथा पूर्वी यूरोप के अनेक देशों में मानव-अधिकारों की ठेस पहुंचाने वाली नीति अपनायी गयी है तथा एक-ज-एक प्रकार से राजनीतिक अधिकारों का गम्भीर हनन हुआ है। फलस्वरूप राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय समस्याएँ अधिक जटिल बनी हैं। यदि विश्व-संस्था के सदस्य इस घोषणा में वास्तव में विश्वास प्रकट करें तो विश्व-शांति की स्थापना की दिशा में यह एक महान् योग होगा। डॉ० राधाकृष्णन् ने अपने एक भाषण में राष्ट्र शब्दों में कहा था कि

विजय-शान्ति को बनाये रखने के लिए इन घोषणा पर कार्य करना अति आवश्यक है। यह घोषणा अन्तु मनुष्य राष्ट्र से भी अधिक उपयोगी सिद्ध हो सकती है, बशर्ते कि सभी राष्ट्र मन्त्रों द्वारा इस घोषणा के उपबन्धों पर कार्य करें।

2. अर्द्ध मानव-अधिकारों की यह घोषणा मनुष्यों को बलपूर्वक स्वतन्त्रता नहीं दिया मानी उदात्त मानव दृष्टि के पक्ष में यह विजय-जयपत्र को अत्यन्त आनन्द कर सकती है। यह घोषणा सभी राष्ट्रों और मनुष्यों के राजनीतिक दर्शन का मान बन जानी चाहिये, क्योंकि इसमें उल्लिखित अधिकारों और स्वतन्त्रताओं में सम्मेलन का स्वर अन्तर्निहित है।

3. जैक्स डेरिटेन ने लिखा है कि यद्यपि इन गवाहों में मानव-अधिकारों की यह घोषणा अतिशय निम्नोक्त हृदय के लिए तो आशा की किरण है। सन्त जीवन के सार्वभौमिक आदर्श के निर्माण की दिशा में यह घोषणा पहला कदम है।

4. राष्ट्रीय और अन्तराष्ट्रीय स्तर के अनेक विषयों में इस घोषणा के प्राधिकार को स्वीकार किया गया है। कई देशों के मन्त्रियों में इस घोषणा को पूर्ण अथवा आंशिक रूप में अपना लिया गया है। अन्तराष्ट्रीय सम्मेलनों और सम्मेलनों में इसका उल्लेख किया गया है तथा विभिन्न क्षेत्रीय सङ्गठनों ने इन अधिकारों पर सहमति प्रकट की है। स्वतन्त्र राज्यों के बीच होने वाले महत्वपूर्ण राजनीतिक पत्र-व्यवहार में इस घोषणा-पत्र के उपबन्धों का उल्लेख किया गया है। इतना ही नहीं, अनेक ग्यामिक निर्णय भी इन घोषणा के तत्वों पर आधारित हैं। मानव-अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की परिभाषा करने मध्य मानव अधिकारों-की इस सार्वभौमिक घोषणा को मापदण्ड के रूप में प्रस्तुत किया जाना है।

5. मनुष्य राष्ट्रमण्डल विभिन्न प्रकार के मानव अधिकार सम्बन्धी कार्यक्रमों में अग्रणी है जैसे महिलाओं के स्तर में मुफ्त, भेदभाव की समाप्ति, बेकारी का अन्त, अनाथों की सुरक्षा, दमन का अन्त, आर्थिक सच के अधिकारों की सुरक्षा आदि। सच के प्रमुख अंग मानव अधिकारों सम्बन्धी अनेक मामलों में निश्चयात्मक पथ उद्घाटित रहे हैं। उदाहरणार्थ, महात्मन ने आतिशय भेदभाव को दूर करने के लिए अनेक कदम उठाये हैं। दक्षिणी अफ्रीका से आतिशय की नीति का परिवर्तन करने की आदेश की गयी है तो सोवियत रूस से विदेशियों की रानी धर्मपत्नियों को रूस छोड़ने की स्वीकृति देने की निष्पत्ति की गयी है। महात्मन ने प्रवासी श्रमिक वर्गों के विरुद्ध होने वाले भेदभाव के प्रश्नों पर विचार किया गया है और सरासरी प्रदेशों में शिक्षा सम्बन्धी श्रेष्ठों के भेदभाव को मानव अधिकार की घोषणा के विरुद्ध घोषित किया गया है। महात्मन ने अनेक अर्थव्यवस्था पर दखलाने, हथकड़ी, रुकाने, दक्षिणी अफ्रीका आदि राष्ट्रों की सरकारों का ध्यान मानव-अधिकारों की प्रोत्साहन देने की ओर आकर्षित किया है। आर्थिक एवं सामाजिक परिपक्व ने मध्यम राज्यों को इस बात के लिए प्रेरित किया कि वे अनेक मनुष्यों को समान कार्य के लिए समान वेतन की वैधानिक व्यवस्था करें। अन्तःपरिपक्व ने यह सिद्धांत भी है कि शारीरिक दण्ड

की प्रथा को समाप्त कर दिया जाय क्योंकि यह घोषणा की भावना के विरुद्ध है। संयुक्त राष्ट्रमंडल की अनेक विशिष्ट एजेंसियों ने घोषणा के प्रचार के प्रयत्न में रुचि ली है। घोषणा ने एजेंसियों के कार्यक्रम को प्रभावित किया है। उदाहरणार्थ, यूनेस्को के शैक्षणिक, सामाजिक और सांस्कृतिक कार्यक्षेत्र में यह घोषणा एक प्रमुख आधार मानी गयी है। अन्तर्राष्ट्रीय यम-संघटन ने अनिवार्य शिक्षा के सम्बन्ध में प्रस्ताव स्वीकार करते हुए घोषणा के उपबन्धों के परिपालन पर बल दिया है।

6. अनेक राष्ट्रों के संविधान और सरकारों के वैधानिक कार्य इस घोषणा की श्रद्धावली और व्यवस्थाओं से प्रभावित हुए हैं। उदाहरणार्थ, इण्डोनेशियाई संविधान के दो खण्डों में घोषणापत्र के उपबन्धों को अंकित किया गया है। इस संविधान में पहली बार ऐसे मानव-अधिकारों की व्यवस्था की गयी है जो बहुत कुछ मानव-अधिकार-घोषणापत्र पर आधारित हैं। कोस्टारिका, सीरिया, साल्वेडोर, हेटी आदि के संविधानों पर इस घोषणा का प्रभाव पड़ा है और फ्रान्स, कनाडा तथा पश्चिमी जर्मनी के अनेक विधान इस घोषणा के उपबन्धों के आधार पर बनाये गये हैं। राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के निर्णयों में इस घोषणा का उल्लेख किया जाता रहा है।

घोषणा के क्रियान्वयन के प्रयत्न—मानव-अधिकारों की सार्वभौमिक घोषणा के क्रियान्वयन की दिशा में संयुक्त राष्ट्रमंडल द्वारा समयानुसार आवश्यक कदम उठाये जाने रहे हैं। एक महत्वपूर्ण कदम के रूप में मानव-अधिकार आयोग पर यह भार डाला गया कि वह मानव-अधिकारों के प्रसविदा का भी आरूप तैयार करे जो सभी राज्यों को मान्य हो। 1945 के मध्य तक आयोग ने अपना कार्य पूरा कर लिया और 2 प्रसविदा महासभा के सम्मुख प्रस्तुत किये हैं जिनको अंतिम रूप से महासभा ने 16 सितम्बर, 1966 को स्वीकार कर लिया। दोनों ही प्रसविदा में, जिनकी भाषा का आन्तर मानव-अधिकारों की प्रस्तावना है, राष्ट्रों एवं मनुष्यों के आत्मनिर्णय के अधिकार को स्वीकार किया गया है। यह उल्लेख है जो राज्य इन प्रसविदा को स्वीकार करेंगे, उन्हें इस अधिकार को मान्यता देनी होगी।

एक प्रसविदा नागरिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारों से सम्बन्धित है और दूसरे में नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारों का उल्लेख है। पहले प्रसविदा में नर-नारियों के बीच भेदभाव के विरुद्ध उपबन्ध है और यह उल्लेख है कि प्रसविदा में दिये गये अधिकारों को धीरे-धीरे वैधानिक तथा अन्य उपायों द्वारा लागू किया जाना चाहिए। इन अधिकारों को लागू करने के लिए रिपोर्टिंग पद्धति का एक मात्र अन्तर्राष्ट्रीय उपाय सुझाया गया है। दूसरी प्रसविदा में, नागरिक और राजनीतिक अधिकारों से सम्बन्धित है, यह व्यवस्था है कि इस प्रसविदा पर हस्ताक्षरकर्ता राष्ट्र को यह आश्वासन देना होगा कि वह बिना किसी भेदभाव के अपने क्षेत्राधिकार में इन अधिकारों का पालन करेगा और वैधानिक तथा अन्य उपायों द्वारा उन्हें मान्यता

देगा। इन अधिकारों की प्रवेष्टन की दशा में एक न्यायिक उपचार की व्यवस्था हो गयी है और अधिकारों को लागू करने के लिए एक मानव अधिकार समिति का मुभाव भी है। अधिकारों सम्बन्धी विवाद इस समिति के सम्मुख प्रस्तुत किये जाने का उल्लेख है। सदस्य राज्यों का यह कर्तव्य माना गया है कि वे इस बारे में यह रिपोर्ट आदि करें कि इन अधिकारों को मान्यता देने के लिए कौन-कौन से पग उठाये गये हैं। दोनों ही प्रसविदाओं में नागरिकों के लगभग सभी अधिकारों का उल्लेख कर दिया गया है जिन्हें वैधानिक मान्यता दे दी जाय तो यह विश्व-शांति की दिशा में एक महान् पग होगा। वास्तव में महासभा द्वारा इन दोनों प्रसविदाओं को स्वीकृत किया जाना "मानव-अधिकारों के सम्मान और सार्वभौम मान्यता की दिशा में एक सुगम चिह्न" माना जाना चाहिए।<sup>1</sup>

16 दिसम्बर, 1966 को ही महासभा ने तीन अन्तर्राष्ट्रीय प्रलेख स्वीकार किये जिनमें दो तो उपर्युक्त प्रसविदाओं और तीसरा प्रलेख एक वैकल्पिक पूर्व संधि (Optional Protocol) था। इस पूर्व सन्धि अथवा प्रोटोकॉल को जो व्यक्तियों की शिकायतों से सम्बन्धित था, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारों से सम्बन्धित प्रसविदा के साथ जोड़ दिया गया है। यह व्यवस्था की गयी कि जो सदस्य राज्य नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारों से सम्बन्धित प्रसविदा का अनुसमर्थन करेगा उसे अत्याचार, अमानवीय तथा अमान्य व्यवहार में अपने नागरिकों की सुरक्षा के लिए एक विधि बनानी होगी। उस सदस्य राज्य को प्रत्येक मनुष्य के जीवन, स्वतन्त्रता, सुरक्षा और व्यक्तित्व को मान्यता देनी होगी। वह सदस्य राज्य अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत दासता का अन्त करेगा तथा किसी को मनमाने ढंग से बन्दी अथवा नजरबन्द नहीं करेगा। प्रसविदा में धर्म, विचार, मत, शक्तिपूर्वक एकत्रित होने, संगठन बनाने, बच्चों की सुरक्षा और विवाह की स्वतन्त्रता आदि अधिकारों का भी उल्लेख है। आर्थिक-सामाजिक-सांस्कृतिक अधिकारों से सम्बन्धित प्रसविदा का अनुसमर्थन करने वाले राज्य पर यह दायित्व डाला गया है कि वे अपने नागरिकों का जीवन-स्तर का सुधार करें, प्रत्येक व्यक्ति को कार्य करने, उचित वेतन प्राप्त करने और सामाजिक सुरक्षा प्राप्त करने के अधिकार को मान्यता दें। दोनों ही प्रसविदाओं में मनुष्यों को आत्म-निर्णय के अधिकार को स्वीकृत करते हुए मानव-अधिकारों के प्रयोग में जाति, लिंग, धर्म आदि किसी भी आधार पर भेदभाव को निषिद्ध ठहराया गया है। प्रसविदाओं को लागू करने के लिए स्पष्ट विधियों अथवा परिस्थितियों को भी व्यवस्था की गयी है। अतनुसार नागरिक एवं राजनीतिक अधिकारों से सम्बन्धित प्रसविदा को स्वीकार करने वाले राज्यों द्वारा एक मानव-अधिकार समिति का गठन किये जाने की व्यवस्था है जो सदस्य राज्यों के प्रतिवेदन पर विचार करे और उन पर आवश्यक टिप्पणी दे। इस प्रसविदा के वैकल्पिक उपबन्ध के अनुसार मानव अधिकार समिति किसी भी



सदस्य राज्य के ऐसे पत्र व्यवहार पर विचार कर सकती है जिसमें किसी दूसरे राज्य पर यह आरोप लगाया गया हो कि वह प्रसंविदा में दिये गये अपने उत्तरदायित्वों की अवहेलना कर रहा है। प्रसंविदा में एक वैकल्पिक पूर्व सन्धि जोड़ी गयी है जिसके अन्तर्गत मानव-अधिकार समिति को यह अधिकार दिया गया है कि वह लोगों की उन शिकायतों पर विचार करे जो मानव-अधिकारों की अवहेलना से सम्बन्धित हों। नागरिकों को यह अधिकार दिया गया है कि वे समिति के सम्मुख अधिकारों की अवहेलना के बारे में समुचित शिवायत करें। समिति के प्रतिवेदन सम्बन्धित सदस्य राज्यों के पास भेजे जाते हैं। समिति महासभा को अपने वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। वार्षिक-सामाजिक-सांस्कृतिक अधिकारों से सम्बन्धित प्रसंविदा करने वाले राज्यों का यह दायित्व ठहराया गया है कि वे वार्षिक और सामाजिक परिषद् के समक्ष वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करें जिनमें इस बात का विवरण हो कि मानव अधिकारों की प्रोत्साहन देने की दिशा में क्या कार्यवाही की गयी है और कितनी प्रगति हुयी है।

यद्यपि दोनों प्रसंविदामें को भारी सख्या में सदस्य राष्ट्रों का अनुसमर्थन प्राप्त हो चुका है तथापि इन्हें वास्तविक जीवन स्वरूप देने के लिए अभी बहुत कुछ किया जाना शेष है।

**मानव-अधिकार सम्बन्धी अन्य प्रश्न**

संयुक्त राष्ट्रसंघ मानव-अधिकार संबंधी विविध समस्याओं पर लम्बे प्रश्न से ध्यान देते पा रहे हैं। मानव-अधिकार आयोग मानव-अधिकारों की समस्याओं पर निरन्तर विचार विमर्श करता रहता है। आयोग का एक उप-आयोग भी है। जो भेदभाव को समाप्त भयका दूर करने तथा अल्पसंख्यकों की सुरक्षा पर विचार करता है। आयोग के सुभाव की वार्षिक एवं सामाजिक परिषद् सदस्य राज्यों से अधिकारों के सम्बन्ध में वार्षिक प्रतिवेदन मांगती है, विशेष अधिकारों का अन्वेषण और गौणियों के मूल्य पर विचार करती है।

संयुक्त राष्ट्र ने, जैसा कि कहा जा चुका है, मानव-अधिकार सम्बन्धी विविध प्रश्नों पर समय-समय पर विचार किया है। दिसम्बर, 1946 में महासभा द्वारा यह निर्णय किया गया था कि "सूचना की स्वतन्त्रता एक मौलिक मानव-अधिकार है तथा सब स्वतन्त्रताओं का दर्पण है।" दिसम्बर 4, 1948 में महासभा ने सर्वसम्मति से एक जाति-संहार (Genocide) की अन्तर्राष्ट्रीय उपसन्धि स्वीकार की थी जिसके अनुसार युद्ध एवं जातिवाज में बड़े स्तर पर लोगों की हत्या को अन्तर्राष्ट्रीय अपराध माना गया है। यह उपसन्धि 12 जनवरी, 1951 से लागू है। 1954 में महासभा तथा वार्षिक एवं सामाजिक परिषद् ने बेगार-व्यवस्था की निन्दा करते हुए विश्व की सरकारों से इसका अन्त करने की प्रार्थना की थी। संयुक्त राष्ट्र का यह मत रहा है कि सब प्रकार की बेगार चर्चा और मानव-अधिकार घोषणा के सिद्धांतों के विरुद्ध है। विगत लगभग 20 वर्षों में महासभा दक्षिणी अफ्रीका के जातिभेद प्रश्न पर

विचार करती रही है। महामन्त्र ने दक्षिणी अफ्रीका में इस अमानवीय नीति को तिलाञ्जलि देने की बराबर प्रार्थना की है, तथापि अभी तक कोई फल नहीं निकला है। संयुक्त राष्ट्रमण्डल द्वारा महिलाओं के अधिकारों को सुरक्षित रखने के लिए भी आवश्यक कदम उठाये जाते रहे हैं। इसके लिए 1946 में महिलाओं की स्थिति सम्बन्धी आयोग स्थापित किया गया था जो अपनी वार्षिक बैठक में महिलाओं पर लगाये गये प्रतिबन्धों पर विचार करता है। सितम्बर, 1952 में महामन्त्र द्वारा महिलाओं के राजनीतिक अधिकारों के सम्बन्ध में एक उपसन्धि बनायी गयी जिसमें यह माना गया है कि महिलाओं को पुरुषों के समान मत देने, सार्वजनिक पद ग्रहण करने तथा अन्य सार्वजनिक कार्यों का अधिकार है। यह उपसन्धि 7 जुलाई, 54 से लागू है। इसको प्रकाश सदस्य राष्ट्रों द्वारा स्वीकार किया जा चुका है। 1962 में महामन्त्र द्वारा एक अन्य उपसन्धि स्वीकार की गयी जिसमें विवाह के लिए सम्मति, न्यूनतम आयु तथा पञ्जीकरण की व्यवस्था है और यह उल्लिखित है कि घर तथा वधू की स्वतन्त्र सम्पत्ति के बिना कोई भी विवाह वैधानिक नहीं माना जायगा। आर्थिक एवं सामाजिक परिपद द्वारा 1956 में एक सम्मेलन बुलाया गया जिसमें दासता, दास-व्यापार की रीतियों आदि के उन्मूलन के बारे में एक पूरक उपसन्धि स्वीकार की। इस उपसन्धि के अनुसार सदस्य राज्यों का यह कर्तव्य है कि वे दास-प्रथा, दास-व्यापार और दासता के उन सभी रीति-रिवाजों का पूर्ण उन्मूलन करें जिनसे बालक, युवक और महिलाओं का शोषण होता है। 1960 में यूनेस्को द्वारा शिक्षा के सम्बन्ध में भेदभाव को दूर करने के लिए एक उपसन्धि स्वीकार की गयी जिसके अनुसार सदस्य राज्यों का यह कर्तव्य माना गया है कि वे शैक्षणिक क्षेत्र में भेदभाव को प्रोत्साहन देने वाले वैधानिक उपबन्धों तथा प्रशासकीय प्रणालियों का अन्त करें। वक्त्रों के अधिकारों के सम्बन्ध में भी संयुक्त राष्ट्रमण्डल द्वारा एक घोषणा की गयी है। एक अन्य घोषणा में औपनिवेशिक राज्यों तथा मनुष्यों की स्वतन्त्रता प्रदान करने सम्बन्धी व्यवस्था है। सभी प्रकार के जाति भेदभाव को दूर करने के लिए भी एक घोषणा की गयी है। इस घोषणा में जातीय समानता पर जोर दिया है।

बहने का आशय यह है कि संयुक्त राष्ट्रसंघ मानव-अधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं के क्रियान्वयन के लिए अपने विभिन्न अङ्गों और अधिकारणों के माध्यम से समय-समय पर विभिन्न उपयोगी कदम उठाता रहा है। इस सम्बन्ध में विविध प्रवेल और दस्तावेज तैयार किये गये हैं जो इस बात को सिद्ध करते हैं कि अलग-अलग सामाजिक व्यवस्थायें होते हुए भी मानव-अधिकारों के बारे में राष्ट्र सहयोग से कार्य कर सकते हैं। यह एक सुखद पहलू है कि संयुक्त राष्ट्र संघ के सदस्य राज्य उन सामान्य सिद्धांतों पर लगभग एकमत हैं, जिनके आधार पर मानव-अधिकार सम्बन्धी नीतियों का निर्धारण किया जा सकेगा। संघ और उसके प्रगो व अधिकारणों द्वारा मानव-अधिकारों के विभिन्न प्रकारों का प्रतिवर्ष अनेक गोष्ठियों द्वारा विचार किया जाता है। वास्तव में मानव-अधिकारों के क्षेत्र में संयुक्त राष्ट्र ने जो

कार्य किये हैं उन्हें हम "मानव-प्रधिकारों के लिए एक दिवि की यथार्थ संहिता" की संज्ञा दे सकते हैं ।

यद्यपि मानव-प्रधिकारों और आधारभूत स्वतन्त्रताओं का विश्व के अनक राष्ट्रों द्वारा प्रत्यक्ष-परोक्ष रूप से हनन होता रहा है तथापि संयुक्त राष्ट्र मण्डल के प्रयास श्लाघनीय हैं । यदि विश्व के राष्ट्र इन अधिकारों और स्वतन्त्रताओं के अधिकारिक पालन पर ध्यान दें तो अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सद्भाव में महत्वपूर्ण वृद्धि सुनिश्चित है । संयुक्त राष्ट्र द्वारा इस क्षेत्र में जो विभिन्न प्रस्ताव पाम किये गये हैं और निर्णय लिये गये हैं वे मानव के मौलिक अधिकारों और स्वतन्त्रता की प्रगति का परिचय देते हैं । संयुक्त राष्ट्र मण्डल के प्रयत्नों का ही बहुत कुछ परिणाम है कि आज मानव-प्रधिकारों और आधारभूत स्वतन्त्रताओं के पक्ष में एक अनुकूल अन्तर्राष्ट्रीय वातावरण बन गया है । पुर्तगाल दक्षिणी अफ्रीका, साम्यवादी चीन जैसे राष्ट्र आज विश्व जनमत के सामने अपराधी के रूप में खड़े हैं और वह समय दूर नहीं है जब उन्हें अपनी नीति की बदलना पड़ेगा । अमेरिका जैसी महाशक्ति को सीप्रो लोगों के प्रति अपनी नीति में त्रान्तिकारी परिवर्तन करना पडा है और सोवियत संघ ने हंगरी तथा चेकोस्लोवाकिया की घटनाओं के कारण अपनी प्रविष्टि में ठेस पहुंचायी है ।

### उपनिवेशवाद का अन्त

(End of Colonisation)

संयुक्त राष्ट्रसंघ विश्व में हर प्रकार के उपनिवेशवाद की समाप्ति के लिए प्रयत्नशील है । राष्ट्रसंघ की मेण्डेट व्यवस्था केवल जर्मनी, इर्ली आदि के साम्राज्यवाद से पीडित प्रदेशों के लिए थी, किन्तु वर्तमान विश्व-संस्था की व्याप्त पद्धति का क्षेत्र उपनिवेशवाद और साम्राज्यवाद द्वारा पराधीन बनाये गये सभी क्षेत्रों के लिए है । व्याप्त-पद्धति के अन्तर्गत ।। प्रदेश वे जिनमें से दो को छोड़कर सभी स्वतन्त्र हो चुके हैं । इस सम्बन्ध में विचार से प्रकाश मयुक्त राष्ट्र सम्मेलनी पिछले अष्टमास में डाला जा चुका है । संयुक्त राष्ट्र के निरीक्षण में इन जनमत निर्णय-मण्डल के आधार पर परिभाषा व्याप्त-प्रदेशों की स्वतन्त्रता मिली है ।

संयुक्त राष्ट्र के सदस्य देशों के अधीन अपने प्रदेशों को अभी तक पूरी तरह स्वायत्तता का अधिकार नहीं मिला पाया है उन क्षेत्रों को संयुक्त राष्ट्र स्वायत्तताहीन प्रदेश कहा जाता है । जनवरी, 1964 तक लगभग 60 इस प्रकार के स्वायत्तताहीन क्षेत्र थे जिनपर आस्ट्रेलिया, फाम, न्यूजीलैंड, पुर्तगाल, स्पेन, इंग्लैंड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका का प्रशासन था । सदस्य राष्ट्रों ने स्वायत्तताहीन प्रदेशों के निवासियों के हितों को सर्वोपरि मानते हुए उनको यथा शीघ्र स्वायत्तता के लिए तैयार करने का दायित्व स्वीकार किया है । चलप-प्रलय स्वायत्तताहीन क्षेत्रों के सम्बन्ध में विशेष ध्यान दिया गया है, जिनमें से एक तो पुर्तगाल के प्रशासन वाले क्षेत्र हैं और दूसरा दक्षिणी रोडेज़िया है । पुर्तगाल सरकार का यह दावा रहा है कि अपने प्रशासन

मे जो दूर के क्षेत्र हैं वे स्वशासनहीन प्रदेश न होकर पुर्तगाल के ही प्रान्त हैं। लेकिन 1960 में महासभा द्वारा यह निर्णय किया गया कि ये सौ प्रदेश संयुक्त राष्ट्र के चार्टर के अनुसार स्वशासनहीन प्रदेश हैं। महासभा के इस निर्णय से पुर्तगाल ने घमहमति प्रकट की है। महासभा ने बराबर पुर्तगाल को निर्देश किया है कि वह संयुक्तराष्ट्र के प्रस्तावों का पालन करते हुए शीघ्रातिशीघ्र अपने उपनिवेशों को स्वतन्त्रता प्रदान करे।

संयुक्तराष्ट्र की चिन्ता का दूसरा विषय दक्षिणी रोडेजिया है। इयान स्मिथ की सरकार भी निकट भविष्य में अपने घटीन प्रदेश को स्वतन्त्रता प्रदान करने की इच्छुक नहीं दिखायी देती।

संयुक्त राष्ट्रसभ को उपनिवेशवाद के उन्मूलन में अभी तक जो सफलता मिली है वह प्रशंसनीय है। इण्डोनेशिया, मोरक्को, ट्यूनीशिया तथा अल्जीरिया को स्वतन्त्र कराने में संयुक्तराष्ट्र के प्रयास बहुत कुछ महत्वपूर्ण रहे हैं। प्रारम्भ में इन देशों की स्वतन्त्रता के प्रश्न को टालने का बड़ा प्रयत्न किया गया, किन्तु अन्त में उपनिवेशवादी राज्यों को विवश होकर इन्हें स्वतन्त्रता देनी पड़ी। इस दिशा में विश्व-संस्था का दबाव एक निर्णायक बधाव सिद्ध हुआ।

संयुक्त राष्ट्र का दबाव उपनिवेशवादी विचारों के विरुद्ध एक प्रबल शस्त्र है? यह विषय के लोकमत का रंगमण्ड है। जहाँ उपनिवेशवादियों के वर्ग हितों और क्रूरतापूर्ण अत्याचारों की चर्चा की जाती है। इस चर्चा का प्रचार सत्तार बर में हो जाता है और इस प्रकार आक्रामक प्रवृत्ति के राष्ट्र, विश्व लोकमत के विगड़ जाने के भय से अच्छे रास्ते पर जाने के लिए बाध्य होते हैं। कतिपय दृष्टियों से तो यह दबाव से अधिक प्रभावशाली सिद्ध हुआ है। इसी कारण ईरान में रूसी सेनाएँ हटी थी, फ्रांस को उत्तरी अफ्रीका के उपनिवेशों का परित्याग करना पड़ा था और इण्डोनेशिया की आजादी मिली थी।

## संयुक्त राष्ट्रसंघ को शक्तिशाली बनाने के प्रस्ताव और कार्य (PROPOSALS AND ACTIONS TO STRENGTHEN THE UNITED NATIONS)



"संयुक्त राष्ट्रसंघ का भविष्य अच्छा है और इस अनुपात में सुपरता घटा जायेगा जिस अनुपात में लोग यह अनुभव करेंगे कि जिता बिस्व ने समस्त राज्यों को अयोग्यताश्रित और भयानक बना दिया है उसके नियन्त्रण के लिए एक प्रभावशाली अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरण की आवश्यकता है। उनके लिए संयुक्त राष्ट्र ने अच्छी प्रगति की है जो राष्ट्रीय शक्ति के रूप में पुरातन पद्धति-युद्ध को एक साधन में लय में प्रयुक्त होते देखना चाहते हैं अथवा जो उपनिवेशवाद और जाति-भेद के समाप्त होते देखकर अनुपात करते हैं। इसके साथ ही उन विविध समुदायों के लिए भी बिस्व की प्रगति धीमी है जो आनुवंशिक के सिद्धांत पर आधारित बिस्व संघ अथवा अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय को स्थापित होते देखना चाहते हैं।"

—शिवगती राइट

पिछले अन्धकार में संयुक्त राष्ट्र संघ के लेखे-जोखे के बिस्वत और आलोचनात्मक विश्लेषण से हम इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि बिस्व-संस्था का इतिहास सफलताओं-असफलताओं की गाथा रहा है। अनेक बार इसने युद्ध के बिस्तार को प्रभावशाली दंग से रोका है, अनेक जटिल विवादों को प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष रूप से हस्तक्षेप करते हुए सुलभता अथवा स्थिर बनाया, तथापि पुन मिलाकर यह बिस्व-संगठन अभी तक बिस्व की आशाओं के अनुरूप सफल सिद्ध नहीं हुआ। इस अन्तर्राष्ट्रीय संस्था में अनेक सर्वपानिक, सैद्धान्तिक और व्यावहारिक दुर्बलताएँ हैं जिन्होंने इसकी शक्ति को विपरीत रूप से प्रभावित किया है। अतः यह देखना उचित होगा कि सध किन विशिष्ट दुर्बलताओं का खिकार है तथा उन्हें दूर करने किस प्रकार इसे शक्तिशाली बनाया जा सकता है। पर इस सत्य को हमें सदैव ध्यान में रखना होगा कि संयुक्त राष्ट्रसंघ वर्तमान राजनीतिक स्थिति का दर्पण है और इस दर्पण में प्रतिबिम्ब यदि नुरूप दिखाई देता है तो इसमें दर्पण का क्या दोष है ?

यह मस्या तो विश्व के राष्ट्रों का घर है, उनके सहयोग का साधन है और इसकी सफलता अन्तर्गतत्वा इसी बात पर निर्भर करती है कि सदस्य राष्ट्र अपनी राजनीतिक कूटनीति का परित्याग करके ईमानदारी के साथ संधि के उद्देश्यों के प्रति आस्थावान हो। एन्जिन की बनावट अवश्य कुछ दोषपूर्ण है लेकिन इंजीनियरों ने उसके चलाने की इच्छा और चतुरता बहुत अधिक कूटिल और क्षीणपूर्ण है। एन्जिन की बनावट के दोषों को मिटाया जा सकता है लेकिन फिर एन्जिन का प्रभावशाली उपयोग तभी सम्भव हो सकेगा जब उसके चलाने वाले एन्जिन की गतिमान रखने के इच्छुक हो तथा एन्जिन के गौरव में प्रति लक्ष्य वृद्धि देखना चाहते हों।

### राष्ट्रसंघ की दुर्बलताएँ (Weak-points of the U.N.)

(1) लगभग 25 वर्षों के जीवनकाल में संयुक्त राष्ट्रसंघ अभी तक सार्वदेशिक प्रथम सार्वभौमिक संगठन नहीं बन सका है, क्योंकि 80 करोड़ की जनसंख्या वाला जनवादी चीन कठिन प्रयत्नों के बाद 26 अक्टूबर, 1971 को इसका सदस्य बना है। दोनों जर्मनी, वियतनाम, दोनों कोरिया आदि राष्ट्र अभी तक भी संधि से बाहर हैं। इस स्थिति में विश्व-शांति और सुरक्षा बनाये रखने के संयुक्त राष्ट्रसंघीय प्रयासकभी ठटने प्रभावी नहीं हो सकते जितने होने चाहिए। विश्व-संस्था में बाहर रहने वाले देश स्वयं को अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में शांति कायम रखने के उत्तरदायित्व में मुक्त समझते लगते हैं जिसका संधि की कार्य-समता पर निरिक्त रूप से प्रभाव पड़ता है।

(2) संयुक्त राष्ट्रसंघ सैद्धांतिक विरोधाभास का शिकार है। चार्टर की प्रस्तावना में राज्यों के समान अधिकार और समान प्रमुखता (अनुच्छेद 2) की बात नहीं गई है तथा इसके समर्थन के रूप में ही "घरेलू क्षेत्राधिकार (अनुच्छेद 2-7) द्वारा सम्प्रभु-सिद्धान्त को माग्यना दी गई है। लेकिन दूसरी ओर चार्टर में अनेक स्थलों पर राज्यों की सम्प्रभु-प्रममानता (Sovereign inequality) का अस्तित्व है। उदाहरणार्थ सुरक्षा-परिषद् में स्थायी सदस्य की स्थिति असाधारण रूप से विशेषाधिकार सम्पन्न है। चार्टर के बहुत से अनुच्छेदों में इन प्रकार का विरोधाभास भल्लूता है। इतना ही नहीं, चार्टर में सदस्यों और सिद्धान्तों के बीच गाये गये हैं पर कहीं भी न्याय, अन्तर्राष्ट्रीय कानून का सम्मान, राष्ट्रीय आत्म-निर्णय जैसे सिद्धान्तों की व्याख्या नहीं की गई है। तत्सम्बन्धी एक-मे विचार भी व्यक्त नहीं किये गये हैं।

(3) संयुक्त राष्ट्र की व्यवस्था का ढांचा सम्प्रभु सदस्य राज्यों की समानता तथा उनके घरेलू क्षेत्राधिकार जैसे दो मूलभूत सिद्धान्तों पर आधारित है। चार्टर में स्पष्ट उल्लेख है कि संधि को किसी भी राज्य के उन मामलों में दखल देने का अधिकार नहीं है जो निरिक्त रूप से उस राज्य के घरेलू क्षेत्र के अन्दर आते हों। लेकिन घरेलू क्षेत्राधिकार की कोई स्पष्ट व्याख्या नहीं की गई है। यह कहीं भी उल्लेख नहीं है कि "घरेलू क्षेत्र" का निश्चय कौन करे। संयुक्त राष्ट्र के विभिन्न

राजनीतिक ॥ गो ने इस सम्बन्ध में अपना-अपना स्वतन्त्र रख अपना कर विषय को जटिल बना दिया है। महासभा के इस बारे में निर्णय प्रायः गुटबन्दी के आधार पर होते रहे हैं, निपट तथ्यों अथवा वस्तु-स्थिति के आधार पर नहीं। इस प्रकार के अनिश्चय का परिणाम महा उक्त निकला है कि औपनिवेशिक प्रश्न अथवा गैर-मेवा-प्रामन क्षेत्रों का अन्तिम निर्णय का अधिकार देने के प्रश्न पर भी औपनिवेशिक शक्तियों ने इसे अपने "परेनू अधिकार क्षेत्र" के अन्तर्गत मानकर विचार किया है। अन्तर्राष्ट्रीय कानून में परेनू क्षेत्राधिकार और हस्तक्षेप की विशिष्ट कल्पना है, तथापि संयुक्त राष्ट्रसंघ में यह विगुह राजनीतिक विषय बना हुआ है, अतः इसमें काफी असम्पत्ता है।

(4) संयुक्त राष्ट्रसंघ "यथा स्थिति सम्बन्धी असम्पत्ता" के कारण भी कुछ कम प्रभावशील रहा है। राष्ट्रसंघीय व्यवस्था में पूर्व निर्धारित यथास्थिति बनाये रखने की दृष्टि से इसके उद्देश्यों और कार्यों का निर्धारण किया गया था और भागे चलकर विभिन्न तथ्यों इस यथास्थिति की व्याख्या करने में हुए। संयुक्त राष्ट्रसंघ में यह प्रक्रिया उलट दी गई है। यहाँ सत्ता की स्थापना पहले हुई और जिस स्थिति को बनाये रखना था उसका निर्णय बाद में। वास्तव में जर्मनी, कोरिया, पूर्वी यूरोप, वियतनाम आदि सभी अस्थायी व्यवस्थाओं के परिणाम हैं। इन देशों से सम्बन्धित प्रश्नों पर प्रारम्भ से ही विश्व की महाशक्तियों में परस्पर विरोधी विचार रहे हैं। दूसरे शब्दों में यह कहना चाहिए कि यथास्थिति को बनाये रखने के भार में संयुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य-राष्ट्रों में बहुत असम्पत्ता है। फलस्वरूप प्रभावशाली और निश्चित कार्यवाही करने की दृष्टि में सब प्रायः स्थिर रहा है अथवा उसे विकट कठिनाइयों का सामना करना पड़ा है।

(5) संयुक्त राष्ट्रसंघ के वाद-विवाद और निर्णय अधिकांशतः पक्षपातपूर्ण अथवा महाशक्तियों के हितों और निर्णयों से प्रभावित रहे हैं। अधिकांश देशों द्वारा अनेक बार किसी प्रस्ताव पर इसीलिए सहमति प्रकट की गई है क्योंकि वह उनके गुट पाने किसी देश की ओर से उठाया गया है। विरोधी गुट का उपयोगी और महत्वपूर्ण प्रस्ताव भी अनुचित तरीकों के आधार पर ठुकरा दिया जाता है। विश्व सत्ता के सम्पूर्ण प्रस्तुत अधिकांश समस्याएँ शक्ति-राजनीति द्वारा तय की जाती हैं। उसी गुट हमेशा ऐंग्लो अमेरिकन गुट तथा ऐंग्लो अमेरिकन गुट दूसरे गुट का विरोध करता रहता है और लगभग सभी प्रश्नों का निर्णय इन दोनों गुटों के हित-अहित से पूर्णतः प्रभावित होता है। पश्चिमी गुट के बहुमत का उत्तर देने के लिए सोवियत सब अपने निषेधाधिकार का बहुलता से प्रयोग करता है। गुट-बन्दी की इस भावना ने विश्व-संस्था के कार्य को बहुत कुछ अवरुध अथवा शिथिल कर दिया है। स्वयं संघ के महासचिव यह स्वीकार करते रहे हैं कि बड़े राष्ट्रों के सचर्यों ने इसे पगु बना दिया है।

(6) संयुक्त राष्ट्रसंघ निपेधाधिकार के दुरुपयोग का मंच बना हुआ है। स्थायी सदस्य किसी भी उचित किन्तु अपने विरोधी दावे को निपेधाधिकार के प्रयोग से अमान्य ठहरा देते हैं। केवल एक महाशक्ति परिषद् के अन्य सभी सदस्यों की इच्छाओं को दबा सकता है और यहां तक कि वह महासभा की इच्छा पर भी कुठाराघात कर सकता है। इस आरोप में बहुत कुछ बल है कि निपेधाधिकार की व्यवस्था का जिस ढंग से अभी तक उपयोग होता आया है उसके बारिश संयुक्त राष्ट्रसंघ युद्ध और शान्ति की समस्या को प्रभावपूर्ण ढंग से नहीं सुलझा सकता। पर साथ ही यह भी सत्य है कि कुछ मामलों में इस निपेधाधिकार की व्यवस्था से ही ग्याय की रक्षा होगी। उदाहरणार्थ यदि काश्मीर के मामले में इस निपेधाधिकार का प्रयोग करके ग्याय का पक्ष न लेता तो ऐंग्लो अमेरिकन गुट की कुटिल राजनीतिक विजय हो जाती।

(7) यह वेदमक बात है कि महासभा विश्व-जनमत का प्रतिनिधित्व करते हुए भी उसके निर्णय का प्रतिनिधित्व नहीं करती। "बिना अपने दो-तिहाई बहुमत के यह एक शाही दरबार मात्र है। अपनी 100-100 सन्तानों के बाद भी यह एक ऐसी विधवा है जिसके पास आगू तो हैं पर सम्बन्ध नहीं, जीम तो है पर धन नहीं।" वस्तुतः "शान्ति के लिए एकता का प्रस्ताव" पारित किये जाने के बाद भी व्यवहार में महासभा आज भी अपनी उपयोगिता में बहुत कुछ सुरक्षा-परिषद् पर आश्रित है। यदि महासभा किसी कार्य की सिफारिश दो-तिहाई बहुमत से भी करे तो परिषद् उसे अपने विवेक के आधार पर अस्वीकार कर सकती है। यह एक गम्भीर सर्वधानिक विरूपता है कि एक ही समय संयुक्त राष्ट्र के दो अंग प्रत्यक्ष-प्रत्यक्ष राय प्रकट कर सकते हैं। शक्ति-वितरण में महाशक्तियों की मनमानी को बाध रखने की व्यवस्था के फलस्वरूप संयुक्त राष्ट्र संघ एक प्रकार से सुरक्षा-परिषद् द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय सरकार के समान है।

(8) संघ की एक बड़ी कमजोरी यह है कि इसके पास अपने निर्णयों की व्यवहृत कराने की स्वयं की शक्ति नहीं है। अन्तर्राष्ट्रीय भयभीतों का निवारण कर विश्व में शान्ति और सुरक्षा की स्थापना के लिए इसे महाशक्तियों का मुंह ताकना पड़ता है। उनके सन्ध सहयोग के बिना यह अपने लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सकता। दूसरी ओर कोई भी राष्ट्रसंघ के कार्यों का समर्थन करते समय अपने राष्ट्रीय हितों को आवश्यक रूप से ध्यान में रखता है। यह कहा जा सकता है कि "संघ के पास काटने के लिए दात नहीं है।" संघ के निर्णयों का महत्व सिफारिशों से अधिक कुछ नहीं है तथा सदस्य राज्यों को यह छूट है कि वह उन्हें स्वीकार करें या ठुकरा दें। एक बड़ी दुर्बलता यह है कि अभी तक महा सचिव की शक्तियों का समुचित रूप में निश्चय नहीं किया जा सका है। इस निश्चय के फलस्वरूप सुरक्षा-परिषद् द्वारा प्रस्तावित नदमों को उठाना महासचिव के लिए अनेक बार कठिन हो जाता है। इन प्रस्तावों के अनेक अर्थ लगाये जाते हैं। सम्बन्धित राष्ट्र परिषद् की बैठकों में



प्रस्तावों पर सहमति दे देते हैं लेकिन बाहर आते ही उनका भयं भयने स्वार्थों और हितों के पक्ष में करने लगते हैं। इन प्रस्तावों के स्पष्टीकरण के लिए कोई सुनिश्चित सत्ता स्थापित नहीं की जा सकती है।

(9) चार्टर में आत्म-रक्षा एवं आक्रमण के मध्य का भेद स्पष्ट नहीं किया गया है। इसी प्रस्पष्टता का लाभ उठाते हुए उत्तरी कोरिया पर आक्रमण करने के मामले में केवल 16 राष्ट्रों ने ही संयुक्त राष्ट्र संघ की सैनिक सहायता दी। चार्टर में यह स्पष्टतः परिभाषित नहीं है और न ही यह बताया गया है कि किसी देश द्वारा किये जाने वाले किस प्रकार के कार्य आक्रमण माने जायेंगे। अनुच्छेद ३ में आक्रमण की जो परिभाषा दी गई है वह अपर्याप्त है। चार्टर के अनुसार आक्रमण का अर्थ "शक्ति का अवैधानिक प्रयोग" है। परन्तु "शक्ति का अवैधानिक प्रयोग" क्या है, यह प्रश्न आज भी विवादास्पद है। जब आक्रमण की परिभाषा ही स्पष्ट नहीं है तो स्वामाधिक है कि उसे रोकने के लिए उद्यमे जाने वाले आवश्यक कदम भी वैधानिक दृष्टि से गिथिल, अनिश्चित एवं अस्पष्ट हो।

(10) महासभा की कार्य-विधि भी शोषपूर्ण है। महासभा के सम्मुख वाद-विवाद योग्य विषयों की संख्या बहुत अधिक रहती है और उस पर भी तुरंत यह है कि सदस्यों द्वारा कई बार सम्बन्ध-सम्बन्ध भाषणों में सभा का अधिकार समय नष्ट कर दिया जाता है। फलस्वरूप बहुत्वपूर्ण विषयों पर गम्भीर विचार-विमर्श के लिए बहुत थोड़ा समय मिल जाता है। महासभा की समितियों के समक्ष जो प्रस्ताव आ चुके होते हैं, उन्हें भी कभी-कभी पुनः महासभा में पेश कर दिये जाते हैं। इस पुनरावृत्ति से लाभ कम होता है, समय की हानि अधिक। महासभा के अधिवेशन प्रायः काफी लम्बे होते हैं, अतः सदस्यगण उन्मादित होते हैं। साथ ही सदस्य राष्ट्रों के प्रमुख राजनीतिक अधिवेशन में उपस्थित रहने की परवाह नहीं करते, क्योंकि वे इतना अधिक समय नष्ट नहीं कर सकते। परिणाम स्वरूप साधारण प्रतिनिधिमण्डल महासभा की बैठकों में उपस्थित रहते हैं और सभा की कार्यवाही अधिक प्रभावशाली नहीं हो पाती।

(11) संयुक्त राष्ट्रसंघ के बाहर की गई सैनिक सन्धियों के कारण भी इसका महत्व कुछ कम हो गया है। संघ ने अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा सम्बन्धी मामलों को तय करने के लिए राज्यों की क्षेत्रीय संगठनों के निर्माण का अधिकार दिया है, पर इनमें से अमेरिका ने सैनिक-संगठनों का रूप धारण कर लिया है। फलस्वरूप सैनिक गुटबन्दी, राजनीतिक गुटबन्दी, तथा शीत-युद्ध की अधिक प्रोत्साहन मिला है। क्षेत्रीय संगठनों में संयुक्त राष्ट्रसंघ के नियन्त्रण में 'चलने' का कोई प्रयत्न नहीं किया। नाटो, सीटो जैसे सैन्य संगठन संघ के शान्ति-स्थापना के कार्य को निर्मूल करते हुए पारस्परिक विद्वेष और 'समर्थ' भाव को प्रोत्साहन देने वाले हैं। क्षेत्रीय गुटों की प्रतिस्पर्धा से युद्ध के नये प्रकार पैदा हो गये हैं। विन्सीराइट के शब्दों में

“क्षेत्रीय सुरक्षा गुटों के अनियन्त्रित विकास से संयुक्त राष्ट्र चार्टर के मूल उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हो सकती।”

(12) यह भी एक बिटम्बना है कि महासभा और सुरक्षा-परिषद् को सदस्यगण प्रचार-संस्था के रूप में प्रयोग करते हैं। इन अगों के समझ जो वाद-विवाद किये जाते हैं, उनका उद्देश्य अगडों के शांतिपूर्ण समाधान अथवा शांति एवं सुरक्षा की स्थापना का उतना नहीं होना जितना राजनीतिक कला-वाजियों द्वारा विश्व जनमत को अनुचित रूप से अपने पक्ष में तैयार करना होता है। नार्मन वेंटविच और फ्रेड्रिक माटिन के इन शब्दों में वजन है कि “महासभा और सुरक्षा-परिषद् का प्रयोग अगडों को मुलभूतों के लिए नहीं अगिनु अगडों को बढाने के लिए किया गया है।” अनेक बार महासभा और सुरक्षा-परिषद् में इस ढंग का प्रचार किया हुआ है जिससे इन अगों का समूह्य समय ही नष्ट नहीं हुआ बल्कि इनकी प्रतिष्ठा पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है।

(13) सभ का एक गम्भीर दोष यह है कि अस्त्रों के एकत्रिकरण और निर्माण को कम करने के मामलों में इनके सदस्य राष्ट्रों में विशेषकर बड़ी शक्तियों में ईमानदारी का अभाव है। अणु-बम एवं उद्घन बम तथा विष्वंगकारी अस्त्रों के परीक्षण में अन्तर्राष्ट्रीय शांति के स्थान पर अन्तर्राष्ट्रीय सभर्ष की स्थिति उत्पन्न करदी है और एक छोटी-सी चिनगारी सम्पूर्ण विश्व को युद्ध की ज्वाला में भौक सकती है। विवादास्पद मामलों के समाधान में महाशक्तियां संयुक्त राष्ट्रसभ का प्रतिप्रमण करने से भी नहीं चूकती, जैसा कि फ्रांस ने हिन्द-चीन-युद्ध-विराम समझौते में किया था।

(14) संयुक्त राष्ट्रसभ की निजी मेना नहीं है। अन्तर्राष्ट्रीय और सुरक्षा को खतरा पैदा होने पर सभ सदस्य राष्ट्रों से सैनिक सहायता की माग करता है। सदस्यगण प्रायः सहायता प्रदान करने में तत्परता नहीं दिखलाते और जो सहायता देते भी हैं वह भी अथर्थापि और काफी देरी से।

इन सभी कारणों से संयुक्त राष्ट्रसभ आगानुबुन सकन नहीं हो सकता है। सभ के लिए यह बिकट समस्या है कि राष्ट्र दुमुही बातें करते हैं। अपने राष्ट्र में प्रयोग के लिए वे एक नीति का अनुसरण करते हैं और संयुक्त राष्ट्र के प्रयोग के लिए दूसरी नीति का।

### संघ की शक्तिशाली बनाने के सुझाव

(Suggestions for strengthening the U. N.)

नवीन और परिवर्तित परिस्थितियों में यह आवश्यक हो गया है कि प्रथम तो संयुक्त राष्ट्रसभ के चार्टर में आवश्यक संशोधन किया जाय और द्वितीय इस प्रकार के विभिन्न उपाय अथवाये जावें जिनसे यह विश्व-संस्था अधिक शक्तिशाली बन सके। हम पहले उन सुझावों का उल्लेख करेंगे जो चार्टर में संशोधन के लिए प्रस्तावित किये जाते रहे हैं और तत्पश्चात् अन्य सुझावों का।

चाटें में संशोधन प्रयत्न पुनर्निरीक्षण

चाटें में संशोधन सम्बन्धी व्यवस्था अनुच्छेद 108 तथा 109 में दी गई है। पर अभी तक महाशक्तियों ने बीच पारस्परिक सहमति न होने के कारण चाटें में कोई महत्वपूर्ण संशोधन नहीं हो सका है। यह आशंका की जाती है कि संशोधन से वर्तमान शक्ति सन्तुलन बिगड़ जायेगा और संशोधन के प्रस्तावों को लेकर पन्तराष्ट्रीय मतभेद प्रखर रूप से उभर आयेंगे। तथापि, सच की कमजोरियों तथा इसके प्राचरण, स्वरूप और विधान को देखते हुए इस संस्था के भविष्य की सुरक्षित रखने के लिए चाटें में संशोधन के अनेक व्यावहारिक सुझाव दिये जाना अनुपयोगी नहीं है। जो भी संशोधन प्रस्तावित हो प्रयत्न कार्य-रूप में व्यवहार में लाया जाय, उसमें यह ध्यान रखना होगा कि सच के भीतर शक्ति-सन्तुलन में परिवर्तन का हृत् नितित हो और महाशक्तियों और छोटे राज्यों के बीच इस प्रकार के समझौते का आधार हो जिसमें दोनों की आवश्यकताओं, मावालाओं और उद्देश्यों को समुचित मान्यता मिले। अभी तक महाशक्तियों ने चाटें में संशोधन की दिशा में कोई विशेष रुचि नहीं ली है। तोड़ियत गुट का यह विचार रहा है कि पन्तराष्ट्रीय शक्ति और सुरक्षा बनाये रखने के लिए महाशक्तियों के सहयोग और मतेक्यता पर जो बल दिया गया है वह चाटें में संशोधन होने से अस्त-व्यस्त प्रयत्न नष्ट हो जायेगा। भारत का भी यह दृष्टिकोण रहा है कि अभी तक चाटें का पूरा उपयोग ही नहीं हुआ है। चाटें एक ऐसा पवित्र सेल-पत्र है जिसमें परिवर्तन की आवश्यकता अभी तक नहीं आयी है।

चाटें में संशोधन के अनुकूल मातावरण न बनने पर भी परिवर्तित पन्तराष्ट्रीय राजनीति के सदर्म में, चाटें में समय-समय पर संशोधन के अनेक प्रकार के सुझाव प्रस्तुत किये गये हैं जिनमें से कुछ व्यावहारिक इस प्रकार हैं—

(1) सुरक्षा-परिषद् के अस्थायी सदस्यों की संख्या बढ़ाकर 10 कर दी जाय तथा प्रस्तावों के पास करने के लिए 9 सदस्यों के स्वीकारात्मक मत आवश्यक ठहराये जाय। आर्थिक और सामाजिक परिषद् के सदस्यों की संख्या बढ़ा कर भी 18 के स्थान पर 27 कर दी जाय। दोनों ही परिषदों के सम्बन्ध में यह संशोधन सौभाग्यवश स्वीकार किया जा चुका है और 1 जनवरी, 1966 से लागू भी हो गये हैं।

(2) महासभा में प्रतिनिधित्व के तरीके में परिवर्तन किया जाय। एक देश के 5 सदस्य और एक वोट के स्थान पर सदस्य तथा वोट जनसंख्या के अनुपात से होने चाहिए। उदाहरणार्थ रूस, अमेरिका, चीन, भारत जैसे बड़े देशों को लगभग 30 सदस्य भेजने का अधिकार होना चाहिए और महासभा में उन्हें इतने ही वोट दिये जाने चाहिए। इंग्लैंड, जर्मनी, फ्रांस, इण्डोनेशिया, पाकिस्तान जैसे मध्यम श्रेणी के राष्ट्रों को 15 सदस्य भेजने और 15 वोट देने का अधिकार मिलना चाहिए। इसी प्रकार जो छोटे देश हैं उन्हें जनसंख्या के आधार पर 5 या 7 सदस्य भेजने का

अधिकार दिया जाता चाहिए। इस प्रकार की व्याख्या होने पर ही यह सम्भव हो सकेगा कि महासभा के निर्णय अधिकतम जनसंख्या के हितों के आधार पर हों।

(3) चार्टर के अनुच्छेद 4 में मध्य की सदस्यता के लिए सुरक्षा-परिपद द्वारा मिफारिश सम्बन्धी जो दूसरी शर्त है वह विवादों को धामनिष्ठ करने वाली है। परिपद में महा-शक्तियों को निषेधाधिकार प्राप्त हैं जो अपनी स्थिति को संयुक्त राष्ट्रसंघ में मुद्दे बनाये रखने की दृष्टि से अपने विरोधी नवीन राज्यों के प्रवेश को निषेधाधिकार के बल पर रोकते रहे हैं। यह स्थिति मध्य में गुटबन्दी और कटुता को बढ़ाने वाली है और इसी वजह से जनवादी चीन सहित विश्व के कुछ मध्य देशों का प्रतिनिधित्व सच में अभी तक नहीं हो पा रहा है। धन: यह उचित है कि सदस्यता के लिए सुरक्षा-परिपद की मिफारिश की शर्त हटा देनी चाहिए अथवा उसमें बहुमत के आधार पर निर्णय की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(4) सच की सदस्यता के सम्बन्ध में यह सुझाव भी विचारणीय है कि महासभा अपने उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से नये सदस्यों को संयुक्त राष्ट्र की सदस्यता प्रदान करे। केवल महासभा को इस प्रकार सदस्यता प्रदान करने का अधिकार दिये जाने से सदस्यता के प्रश्न पर राजनीतिक सौदे-बाजी की वर्तमान कटु-प्रवस्था समाप्त हो जायेगी और साथ ही संयुक्त राष्ट्र की, एक प्रतिक व्यापक और सार्वभौमिक संगठन बनने का मार्ग प्रशस्त हो जायेगा।

(5) परिपद की स्थायी सदस्यता में परिवर्तन भी बहुत आवश्यक है। यह सुझाव बहुत विचारणीय है कि परिपद से स्थायी सदस्यों का प्रावधान हटा देना चाहिए ताकि शक्ति-अनुसृत पश्चिमी शक्तियों के पक्ष में न रहे। परिपद को अनुलिप्त, निष्पक्ष और व्यावहारिक बनाने के लिए यह आवश्यक है कि वर्तमान, अन्तर्राष्ट्रीय जगत के महत्वपूर्ण सदस्यों को इसमें समान आधार पर स्थान मिले। यदि स्थायी सदस्यों का प्रावधान रखा भी जाय तो फ्रांसीसा के स्थान पर, वेल्स को, फ्रांस के स्थान पर भारत को स्थायी सदस्यता प्रदान की जाय। यदि वर्तमान स्थायी सदस्यों को बनाये रखने का ही निश्चय हो तो भी भारत, चीन आदि महान राष्ट्रों को स्थायी सदस्य बना कर 5 के स्थान पर परिपद में 7 या अधिक स्थायी सदस्य नियत किये जाय। इससे परिपद में एक नया, सन्तुलन स्थापित हो, सकेगा और केवल 5 महाशक्तियाँ मध्य की निर्देशक नहीं बनी रह सकेंगी।

(6), चार्टर में "घरेलू क्षेत्र" की व्यवस्था इतनी लचकीली है कि इसके आधार पर राष्ट्रों द्वारा सच की कार्यवाहियों में गड़बड़े मगाये जा सकते हैं। सच अपने उद्देश्यों की दिशा में अधिक शक्तिशाली और समर्थ बने इसके लिए घरेलू क्षेत्र की व्यवस्था में समुचित संशोधन किया जाना चाहिए। यह सुझाव भी विचारणीय है कि अन्तर्राष्ट्रीय कानून में जो बातें घरेलू क्षेत्राधिकार की अन्तर्गत आती हैं उनका, महत्वाकरण कर दिया जाय तथा उनके अतिरिक्त जो विषय शेष रहें उन पर शान्ति एवं सुरक्षा की दृष्टि से संयुक्त राष्ट्रसंघ को कार्यवाही उचित समझे, स्वतन्त्र होकर

करे। यह भी सुझाव दिया गया है कि अनुच्छेद 2 (7) का इस प्रकार संशोधन किया जाना चाहिए जिनमें संयुक्त राष्ट्र मानव-अधिकारों के विषय में प्रभावशाली हस्तक्षेप कर सके।

(7) न्याय-मंडल से सम्बन्धित अनुच्छेद 76 (ख) बड़ा अस्पष्ट है। इस अनुच्छेद में यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि विभिन्न प्रदेशों के विकास को देखते हुए उन्हें कितनी अवधि में स्वाधीनता दे दिया जाना उचित है। अनुच्छेद 77 (क) में इस तरह संशोधन किया जाना चाहिए कि राष्ट्रसंघ के सभी सैंगेट प्रनिवारण न्याय-परिषद् के अंग समझे जाय।

(8) यह सुझाव दिया जाता है कि महासभा द्वि-मंडलात्मक बनायी जाय— एक “मानवता का सदन हो” और दूसरा “राष्ट्रीय सदन”। मानवता-मंडल का गठन प्रत्येक राज्य की जनसंख्या के अनुपात में हो तथा राष्ट्रीय सदन का गठन राज्य की समानता के आधार पर हो और उसमें प्रत्येक सदस्य राष्ट्र की प्रतिनिधित्व दिया जाय। सभी साधारण विषयों का निर्णय दोनों द्वारा किया जाय लेकिन मतभेद की स्थिति में वह निर्णय इन्हीं रूप में मान्य समझा जाय जिस रूप में मानवता-मंडल पुनः तीन-चौथाई मतों से उसे पारित करदे। साथ ही शान्ति और सुरक्षा जैसे महत्वपूर्ण विषयों पर निर्णय मानवता-मंडल द्वारा लिया जाय। इस बात के निर्णय का दायित्व कि कौनसे विषय महत्वपूर्ण हैं, अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की मीटिंगें जायें।

(9) सुरक्षा-परिषद् की बैठकें हमेशा ग हो कर कुछ निश्चित अवधियों में हो ताकि सम्बन्धित देशों के प्रधानमंत्री अथवा विदेश मंत्री उसमें भाग ल सकें। लेकिन इस प्रकार का सुझाव विशेष स्वागत-योग्य नहीं है क्योंकि सुरक्षा-परिषद् यदि एक पतन कार्यशील अंग न रहा तो शान्ति और सुरक्षा को खतरा पैदा होने पर अथवा अन्य किन्हीं महत्वपूर्ण मामलों में तुरन्त कार्यवाही करने की वर्तमान जो कुछ भी क्षमता है उसे भी बाधात पहुँचेगा। सुरक्षा-परिषद् के सर्वेक्षणाधीन रहने में प्राक्कान्ताओं को यह महसास रहता है कि उसके द्वारा प्राक्कान्ता कार्यवाही करते ही परिषद् अविलम्ब कुछ न कुछ ठोस काम उठा सकती है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार सुरक्षा-परिषद् बहुत कम समय की सूचना मात्र पर अपनी बैठक कर सकती है और तबका कम करने की दिशा में अविलम्ब ही कोई उपाय निकाल सकती है। राष्ट्रसंघ की परिषद् की यह बहुत बड़ी दुर्बलता थी कि आक्रमणकारी के काफी आगे बढ़ जाने पर ही वह कुछ पग उठाने में सफल हो पाती थी।

(10) अनुच्छेद 27 में सुरक्षा-परिषद् में मतदान की व्यवस्था में “प्रक्रिया संबंधी विषय” (Procedural Matters) तथा “अन्य सभी विषय” (All other Matters) शब्द इतने अनिश्चित और अस्पष्ट हैं कि जिससे नियंत्रणकारी का बहुत अधिक प्रयोग हुआ है। अतः यह उपयुक्त है कि इन शब्दों को अधिक स्पष्ट किया जाय।

(11) चार्टर के अनुच्छेद 51-52 द्वारा प्रादेशिक संगठनों को बनाने की अनुमति देने जाने के फलस्वरूप नाटो, सीटो जैसे सैनिक संगठनों के अस्तित्व को

विशेष प्रोत्साहन मिला है। अतः पुनः धाराओं में ऐसा संशोधन होना चाहिए जिससे सैनिक संगठनों की स्थापना को प्रोत्साहन न मिल सके। वास्तव में "संयुक्त राष्ट्रमण्डल में विधायित्व मामूली गुरुत्वा पर आधारित शान्ति एवं सुरक्षा बनाये रखने सम्बन्धी व्यवस्था शक्ति सन्तुलन के सिद्धान्त का विकल्प" नहीं बन सकता।

(12) चार्टर में उल्लेखित मानव-अधिकारों की प्राप्ति को त्रियात्मक बनाने के लिए उपयुक्त संस्थाओं की स्थापना सम्बन्धी प्रावधानों तथा अन्य व्यवस्थाओं का होना भी आवश्यक है।

(13) चार्टर में संशोधन का यह मुद्दा भी दिया गया है कि शान्ति एवं सुरक्षा सम्बन्धी मामलों में अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के सभी निर्णय राष्ट्रीय पर बाध्यकारी माने जायें। परन्तु भी सुनिश्चित व्यवस्था होनी चाहिए कि निर्णय राजनीति पक्षपात से मुक्त हो तथा न्यायाधीश उच्च-कोटि के विधिवेत्ता न्याय के रक्षक हों।

महा शक्तियों की चार्टर में संशोधन की दृष्टि—संयुक्त राष्ट्रसंघ की ओर से चार्टर में संशोधन निम्नलिखित विषयों में किया जाना अपेक्षित है—(1) सर्वव्यापी सदस्यता, (2) सुरक्षा, (3) सुरक्षा-परिषद् की सदस्यता एवं मतदान-प्रणाली, (4) महामन्त्रि मण्डल प्रणाली, (5) मतों की समस्या, एवं (6) अन्तर्राष्ट्रीय कायान्वयन। संशोधन के इन विषयों का उल्लेख जनवरी, 1954 में तत्कालीन विदेश मंत्री जॉन फोर्ब्स केनेडी ने किया था। रूस द्वारा चार्टर में सुधारनः इन संशोधनों के पक्ष में विचार प्रकट किये गये—(क) संघ के सभी प्रांतों से अमेरिकन प्रमुख कम किया जाय और उनमें अमेरिका तथा एशिया के देशों की अधिक प्रतिनिधित्व दिया जाय, (ग) साम्यवादी चीन को संघ का सदस्य बनाया जाय, (घ) संघ का महासचिव एक न होकर तीन बनाये जाय, (च) संघ का प्रधान कार्यालय अमेरिका से हटा कर किसी दूसरे देश में ले जाया जाय। रूस की संशोधन की मांगों में से प्रथम दो तो अवश्य ही विचारणीय हैं, किन्तु अन्तिम दो की तीव्र आलोचना की गई है। यह रोचक है कि यद्यपि रूस और अमेरिका ने द्वारा चार्टर के संशोधन के बारे में विभिन्न मुद्दाओं और मत प्रस्तुत किये गये हैं तथापि ये मुद्दाएँ एक दूसरे को मान्य नहीं हैं। कई विचारकों का मत है कि संयुक्त राज्य अमेरिका ने अभी तक यह निश्चय नहीं किया है कि वह शक्ति को कितना शक्तिशाली बनाना चाहता है और यह जान चार्टर के संशोधन के मार्ग में एक बड़ी बाधा है।

यह उल्लेखनीय है कि चाहे औपचारिक रूप से चार्टर में संशोधन नहीं हो पाये हैं लेकिन औपचारिक रूप से कुछ व्यवस्थाओं का प्रकाश में आ चुकी हैं। इस सम्बन्ध में "शान्ति के लिए एकता का प्रस्ताव" अच्छा उदाहरण है। फ्रान्सिस बिलकावम ने अनुसार चार्टर में औपचारिक संशोधन की प्रक्रिया इस प्रकार प्रभावशील रही है—(1) चार्टर के कुछ उपबन्धों को त्रियात्मक न करके, (2) संघ के विभिन्न प्रांतों तथा सदस्यों द्वारा चार्टर की व्यवस्था करके, (3) सहायक

सन्धियों और समझौतों के निर्णयों द्वारा, एवं (4) विशेष शर्तों तथा शर्तिकाओं की रचना करके।

### अन्य मुद्दा

संयुक्त राष्ट्रसंघ को शक्तिशाली बनाने के लिए चार्टर में विविध शर्तों के अतिरिक्त और भी अनेक मुद्दाव समय-समय पर दिये जाते रहे हैं। इनमें कुछ उल्लेखनीय मुद्दाव निम्नवत् हैं—

(1) सभ सम्प्रभु राज्यों की एक अन्तर्राष्ट्रीय मस्या है। इस रूप में सभ की सफलता इस बात पर निर्भर है कि इसके निर्णयों को कार्यान्वित करने में सदस्य राष्ट्र कितनी रति लेते हैं। सभ को अधिक कार्य-कुशल और शक्तिशाली बनाने के निमित्त यह आवश्यक है कि सदस्य राज्य अधिक स्वामी-भक्ति एवं कलनात्मक रूप से अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करें। बिबेरकर महाशक्तिवा सभ के सिद्धान्तों के प्रति निष्ठावान रहें और अपने स्वार्थों के हितों की पूर्ति के लिए सिद्धान्तिक शिथिलता न बरतें। वे इन बात में पहच करें कि संयुक्त राष्ट्र के कार्य गुटबन्दी पर आधारित न हों।

(2) महासभा, सुरक्षा-परिषद् तथा अन्य अंगों को प्रचार संस्था के रूप में काम में न लाया जाय। बुरे सम्बन्धों के प्रयोग पर सदस्य राज्य स्वयं निदग्नए रहें। कोई भी राष्ट्र सर्व्व शोषी नहीं होता और न ही कोई राष्ट्र सर्व्व सत्य-व्यप पर होता है, अतः सब राष्ट्रों के नेताओं के विरोधी विचारों की मान्यता देना आवश्यक है।

(3) महासभा के प्रतिनिधित्व प्रत्यक्षानीन हों, जिनमें सदस्य राष्ट्रों के प्रधानमन्त्री अथवा दिदेशमन्त्री सम्मिलित हों। ये महत्वपूर्ण प्रतिनिधि समस्याओं पर ईमानदारी के साथ तेजी से निर्णय लें। यदि अन्तिममण्डलीय स्तर के राजनीतिज्ञ महासभा की बैठकों में उपस्थित होने लगेंगे तो विश्व की जनता इनकी कार्यवाही में अधिक रति लेगी। अन्तिममण्डलीय स्तर के प्रतिनिधि अपने-अपने देशों की नीति निर्धारित करने के लिए उत्तरदायी होते हैं, अतः वे महासभा की कार्यवाही को अधिक प्रभावशाली और निर्णयकारी बनाने में सक्षम हो सकते हैं।

महासभा की कार्यवाही के सम्बन्ध में श्री टोगस का सुझाव है कि 'हमें अपनी कार्यवाही के साथ कैंची का प्रयोग करना चाहिए तथा उन विषयों को बाट देना चाहिए जिनको रखने से कार्यवाही की सस्या बढ जाती है और जिनमें किसी प्रकार के मुकाब की आशा नहीं होती। मेरे विचार में हमें कार्य-मृची के विषयों के बारे में प्राथमिकता को पद्धति अपनानी चाहिए ताकि प्रथम तो महासभा की बैठक एक वर्ष में 6 सप्ताह से अधिक न हो एवं द्वितीय, महासभा अपना अधिक समय महत्वपूर्ण विषयों के बाद-विवाद पर ही नवाये और निश्चिन् एवं छोटी समस्याओं को मुनभाने का ही प्रयास करे।

(4) चार्टर की व्याख्या करते समय उदार दृष्टिकोण अपनाया जाय। शान्ति के लिए एकता के प्रस्ताव को इस प्रकार की व्याख्या का उदाहरण माना जा सकता है। चार्टर की उदार व्याख्या की जाने पर समुक्त राष्ट्रसंघ उन सभी कार्यों को अधिक मरुतनापूर्वक कर सकेगा जो उसके लक्ष्य की पूर्ति के लिए आवश्यक हैं। सुरक्षा-परिषद् की शक्तियों के मूल्य पर यदि महासभा, जो विश्व जनमन की प्रतिनिधि है, कोई कार्य करने का उत्तरदायित्व धरने ऊार ले ले, तो इसका विरोध नहीं किया जाना चाहिए। मुख्य लक्ष्य तो समस्या का समाधान करना है न कि वैधानिक घड़गेबाजी उत्पन्न करके समस्या को उलझाना। पर इस प्रकार का बाना-बरण किसी एक या दो राष्ट्रों द्वारा उत्पन्न नहीं किया जा सकता। संघ के सभी सदस्य-राज्य यदि उम्मुक्त हृदय के साथ भागें लें, सभी यह समझ है।

(5) मध्य के वर्तमान यज्ञ को विघटित बना देना चाहिए ताकि प्रापश्यकता-नुसार नवीन सस्यामों का निर्माण किया जा सके।

(6) जो क्षेत्र राष्ट्रीय सम्प्रभुता के अधीन नहीं है वहा पर प्रशासकीय सत्ता स्थापित कर लेनी चाहिए उदाहरण के लिए बाह्य अन्तरिक्ष (Outer Space)।

(7) समुक्त राष्ट्रसंघ की भाव का कोई स्वतन्त्र स्रोत रखना चाहिए। राष्ट्रों के चन्दे और अधिक सहयोग पर आश्रित रह कर संघ की कार्य-क्षमता पर विरहीन प्रभाव पडा है। संघ को चाहिए कि वह विकास कर, सेवा कर, धानी कर आदि लगाये और विश्व-बैंक की भाव तथा बाह्य अन्तरिक्ष की फीस आदि द्वारा अपनी भाव में वृद्धि करे।

(8) विश्व बाज़ार की प्रक्रिया का विकास किया जाना चाहिए तथा अन्तर्राष्ट्रीय न्यायान्त्र के प्रयोग को अधिकधिक लोकप्रिय बनाया जाना चाहिए।

(9) समय-समय पर विदेश मंत्रियों या राष्ट्रों के प्रधानों की बैठकें आयोजित की जानी चाहिए ताकि उनके बीच आरती मनभेदों को शीघ्रतापूर्वक दूर कर लिया जाय।

अन्त में यही कहना हीगा कि समुक्त राष्ट्रसंघ अपने उद्देश्यों को सभी पूरा कर सकता है और अधिक शक्तिशाली तथा कार्य-सक्षम सभी बना सकता है जब सभी महान् राष्ट्र इसे वास्तव में सहयोग दें और इसके सिद्धांतों के प्रति सच्ची निष्ठा रखें। समुक्त राष्ट्र पुनिम के एक सिपाही की भांति नहीं है। यह तो मध्यवर्ती है। यह सहयोग का एक साधन मात्र है। यह शान्ति सम्मेलन नहीं है और न ही महान् शक्तियों के बीच 'निर्णायक' है। यह तो बसुतः इस विचार पर आधारित है कि विश्व के महान् राष्ट्र अन्य सभी देशों को ईमानदारीपूर्वक अपने साथ लेकर धुने दिन और दिभाग से विस्फोटक समस्याओं का समाधान करेंगे। सदस्य राष्ट्रों, विशेषरर महान् शक्तियों के सहयोग के बिना यह कुछ नहीं कर सकता। महासभा के प्रथम अधिवेशन के अध्यक्ष श्री पोत हेनरी स्पाक ने समस्या के मर्म को स्पष्ट करने हुए ठीक ही कहा था कि "हमें पारस्परिक मतभेद मिटा देने चाहियें।"



न किसी के साथ विशेष सहानुभूति और न किसी से घृणा रखनी चाहिए। हमें अपने देश के हितों का ध्यान अवश्य रखना चाहिए लेकिन हमें तब तक सफलता नहीं मिल सकेगी जब तक अपने देश के हितों को हम सामान्य हितों की दृष्टि में नहीं देखेंगे और विश्व तथा मानव-हितों को ध्यान में नहीं रखेंगे।” श्री हेनरी स्पार्क ने यह भागा प्रकट की थी कि महासभा को विश्व के राष्ट्रों के निष्ठ-मण्डलों के रूप में देखा जायेगा जो सामूहिक रूप से सत्तार के हितों का प्रतिनिधित्व करती हो। हम आदर्शवाद की भोर में चाहे कितने ही मुग्ध हों, लेकिन यथार्थ बात यही है कि यदि सदस्य राष्ट्र और विशेषकर महान् राष्ट्र सहयोग में कार्य नहीं करेंगे तो संयुक्त राष्ट्रसंघ अपने पूर्ववर्ती राष्ट्रसंघ की भांति ही नष्ट हो जायेगी। हम चार्टर में सशोधन करें या न करें—यह करने चाप में महत्वपूर्ण नहीं है। वास्तविक महत्व तो सदस्य राष्ट्रों के सहयोग और सब के प्रति उनकी निष्ठा का है।

## चीन सं. रा. संघ का सदस्य बना : ताइवान निष्कासित (22 वर्ष से चला आ रहा अन्तर्राष्ट्रीय विवाद समाप्त)

संयुक्त राष्ट्र महासभा ने आज राष्ट्रवादी चीन (ताइवान) को संयुक्त राष्ट्रसंघ से निष्कासित कर उसके स्थान पर जनवादी चीन (कम्युनिस्ट) को सदस्य बनाने का प्रस्ताव 35 के विरुद्ध 76 मतों से स्वीकार कर लिया। 17 देशों ने मतदान में भाग नहीं लिया।

इस प्रकार, विगत 22 वर्षों से कम्युनिस्ट चीन को संयुक्त राष्ट्रसंघ का सदस्य बनाने के लिए जो सघर्ष चर रहा था, वह समाप्त हो गया। संयुक्त राष्ट्रसंघ के इतिहास में यह पहला मौका है जबकि संयुक्त राष्ट्रसंघ के किसी सदस्य और सुरक्षा-परिषद् के स्थायी सदस्य को संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्यता से निष्कासित करके उसके स्थान पर किसी अन्य देश को सदस्य बनाया गया हो।

जिन देशों ने प्रस्ताव का समर्थन किया है उनके नाम हैं—अफगानिस्तान, अल्बानिया, अल्बोर्निया, आस्ट्रिया, बेल्जियम, भूटान, बोत्स्वाना, बल्गारिया, बर्मा, बुरुंडी, बांग्लादेश, कत, केम्बून, कनाडा, चीन, चिली, क्यूबा, चकास्कोवाकिया, डेनमार्क, इक्वेडोर, मिस्र, गिनी, इथोपिया, फिनलैंड, फ्रांस, घाना, गुयाना, हंगरी, आइसलैंड, भारत, ईरान, इराक, आयरलैंड, ईजरायल, इटली, केनिया, कुवैत, लाओस, लीबिया, मलेशिया, माली, मारतिनिया, मेक्सिको, मंगोलिया, मोरक्को, नेपाल, नीदरलैंड, नाइजीरिया, नार्वे, पाकिस्तान, यमन, कांगो, पेह, पोलैंड, पुर्तगाल, रूमानिया, रूमांडा, सेनगल, सियरा, लियोन, सिंगापुर, सोमालिया, सूडान, स्वीडन, सीरिया, सरब गणराज्य, सोवो, त्रिनिडाड, और सोबागा, ट्यूनीसिया, तुर्की, उगान्डा, उरुग्वे, मोरक्को गणराज्य, मोरक्को संघ, ब्रिटेन, ताजिकिया, यूगोस्लाविया तथा आम्बिया।

इन देशों ने प्रस्ताव के विरुद्ध मतदान किया—आस्ट्रेलिया, बोनिविया, ब्राजील, सेंट्रल अफ्रीकन गणराज्य, छाद, काबो, कोस्टारिका, दक्षिणी बोमीनिकन गणराज्य, अल्सलैंडोर, गबन, जाम्बिया, खाटेमाना, हैती, हङ्गराम, आइवरी कोस्ट, जापान, खामेर गणराज्य, लेसोथो, लाइबेरिया, मेडागास्कर, मलावी, माल्टा, भूजीलैंड, निकारगुआ, नाइजर, पेराग्वे, फिलीपीन, सऊदी अरब, दक्षिण अफ्रीका, स्वाजीलैंड, अमेरिका, अजरबैजान, उरुग्वे, वेनेजुएला।

निम्न सदस्यों ने मतदान में भाग नहीं लिया—अर्जेंटीना, बहरीन, बारबाडोस, कोलम्बिया, साइप्रस, फिजी, फ्रान्स, इण्डोनेशिया, जर्मनी, जोर्डन, लेबनान, लक्समबर्ग, मारोक्को, पनामा, पनामा, स्पेन और आर्जेन्टिना।

ताइवान, चालसेन और ओमन उपस्थित नहीं थे।

(हिन्दुस्तान दिनांक 27 अक्टूबर, 1971)

## Appendix B

### Members of the United Nations

| <i>Member</i>                             | <i>Date<br/>of<br/>Admission</i> | <i>Member</i>                     | <i>Date<br/>of<br/>Admission</i> |
|-------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Afghanistan                               | 19.11.46                         | Congo (Brazzaville)               | 20.9.60                          |
| Albania                                   | 14.12.55                         | Congo (Democratic<br>Republic of) | 20.9.60                          |
| Algeria                                   | 8.10.62                          | Costa Rica                        | 2.11.45                          |
| Argentina                                 | 24.10.45                         | Cuba                              | 24.10.45                         |
| Australia                                 | 1.11.45                          | Cyprus                            | 20.9.60                          |
| Austria                                   | 14.12.55                         | Czechoslovakia                    | 24.10.45                         |
| Barbados                                  | 9.12.66                          | Dahomey                           | 20.9.60                          |
| Belgium                                   | 27.12.45                         | Denmark                           | 24.10.45                         |
| Bolivia                                   | 14.11.45                         | Dominican Republic                | 24.10.45                         |
| Botswana                                  | 17.10.66                         | Ecuador                           | 21.12.45                         |
| Brazil                                    | 24.10.45                         | El Salvador                       | 24.10.45                         |
| Bulgaria                                  | 14.12.55                         | Equatorial Guinea                 | 12.11.68                         |
| Burma                                     | 19.4.48                          | Ethiopia                          | 13.11.45                         |
| Burundi                                   | 18.9.62                          | Finland                           | 14.12.55                         |
| Byelorussian Soviet<br>Socialist Republic | 24.10.45                         | France                            | 24.10.45                         |
| Cambodia                                  | 14.12.55                         | Gabon                             | 20.9.60                          |
| Cameroon                                  | 20.9.60                          | Gambia                            | 21.9.65                          |
| Canada                                    | 9.11.45                          | Ghana                             | 8.3.57                           |
| Central African<br>Republic               | 20.9.60                          | Greece                            | 25.10.45                         |
| Ceylon                                    | 14.12.55                         | Guatemala                         | 21.11.45                         |
| Chad                                      | 20.9.60                          | Guinea                            | 12.12.58                         |
| Chile                                     | 24.10.45                         | Guyana                            | 20.9.66                          |
| *China (Nationalist)                      | 24.10.45                         | Haiti                             | 24.10.45                         |
| China (Communist)                         | 26.10.71                         | Honduras                          | 17.12.45                         |
| Colombia                                  | 5.11.45                          | Hungary                           | 14.12.55                         |
|                                           |                                  | India                             | 30.10.45                         |

\* Membership Concluded since 26.10.71

| <i>Member</i>    | <i>Date<br/>of<br/>Admission</i> | <i>Member</i>       | <i>Date<br/>of<br/>Admission</i> |
|------------------|----------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Indonesia        | 28.9.50                          | Napal               | 14.12.55                         |
| Iran             | 24.10.45                         | Netherland          | 10.12.45                         |
| Iraq             | 21.11.45                         | New Zealand         | 24.10.45                         |
| Ireland          | 14.12.55                         | Nicaragua           | 24.10.45                         |
| Israel           | 11.5.49                          | Nigeria             | 20.9.60                          |
| Iceland          | 19.11.46                         | Pakistan            | 30.9.47                          |
| Italy            | 14.12.55                         | Panama              | 13.11.45                         |
| Ivory Coast      | 20.9.60                          | Paraguay            | 24.10.45                         |
| Jamaica          | 18.9.62                          | Peru                | 31.10.45                         |
| Japan            | 18.12.56                         | Philippines         | 24.10.45                         |
| Jordan           | 14.12.55                         | Poland              | 24.10.45                         |
| Kenya            | 16.12.63                         | Portugal            | 14.12.55                         |
| Kuwait           | 14.5.63                          | Romania             | 14.12.55                         |
| Laos             | 14.12.55                         | Rwanda              | 18.9.62                          |
| Lebanon          | 24.10.45                         | Saudi Arabia        | 24.10.45                         |
| Lesotho          | 17.10.66                         | Senegal             | 28.9.60                          |
| Liberia          | 2.11.45                          | Sierra Leone        | 27.9.61                          |
| Libya            | 14.12.55                         | Singapore           | 21.9.65                          |
| Luxembourg       | 24.10.45                         | Somalia             | 20.9.60                          |
| Madagascar       | 20.9.60                          | South Africa        | 7.11.45                          |
| Malawi           | 1.12.64                          | Southern Yemen      | 14.12.67                         |
| Malaysia         | 17.9.57                          | Spain               | 14.12.55                         |
| Maldives Islands | 21.9.65                          | Sudan               | 12.11.56                         |
| Mali             | 28.9.60                          | Swaziland           | 24.9.68                          |
| Malta            | 1.12.64                          | Sweden              | 19.11.46                         |
| Mauritania       | 27.10.61                         | Syria               | 24.10.45                         |
| Mauritius        | 24.4.68                          | (Resumed)           | 13.10.61                         |
| Mexico           | 7.11.45                          | Thailand            | 16.12.46                         |
| Mongolia         | 27.10.61                         | Togo                | 20.9.60                          |
| Morocco          | 12.11.56                         | Trinidad and Tobago | 18.9.62                          |
| Nigeria          | 7.10.60                          | Tunisia             | 12.11.56                         |
| Norway           | 27.11.45                         | Turkey              | 24.10.45                         |

| <i>Member</i>      | <i>Date<br/>of<br/>Admission</i> | <i>Member</i>        | <i>Date<br/>of<br/>Admission</i> |
|--------------------|----------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| United Kingdom     | 24.10.45                         | Union of Soviet      |                                  |
| United Republic    |                                  | Socialist Republic   | 24.10.45                         |
| of Tanzania        | 14.12.61                         | United Arab Republic | 24.10.45                         |
| United States      | 24.10.45                         | Uruguay              | 18.12.45                         |
| Upper Volta        | 2.09.60                          | Venezuela            | 15.11.45                         |
| Uganda             | 25 10 62                         | Yemen                | 30.9.47                          |
| Ukrainian Soviet   |                                  | Yugoslavia           | 24.10.45                         |
| Socialist Republic | 24.10.45                         | Zambia               | 1.12.64                          |

## List of Abbreviations of International Bodies

|                     |                                                                     |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------|
| ASEAN               | • Association for South East Asian Nations                          |
| ECAFE               | • Economic Commission for Asia and the Far East                     |
| ECE                 | Economic Commission for Europe                                      |
| ECITO               | Economic Central Inland Transport Organisation                      |
| ECLA                | Economic Commission for Latin America                               |
| ECO                 | Economic Coal Organization                                          |
| ECOSOC              | • Economic and Social Council                                       |
| EECE                | • Emergency Economic Committee for Europe                           |
| ECM                 | : European Common Market                                            |
| EEC                 | • European Economic Community                                       |
| EFTA                | : European Free Trade Association or Area                           |
| FAO                 | • Food and Agriculture Organization                                 |
| Fund (IMF)          | International Monetary Fund                                         |
| ICAO                | • International Civil Aviation Organization                         |
| ILO                 | : International Labour Organization                                 |
| GATT                | : General Agreement on Tariffs and Trade                            |
| International Bank  |                                                                     |
| (IBRD)              | • International Bank for Reconstruction and Development             |
| International Court |                                                                     |
| (ICJ)               | • International Court of Justice (of the United Nations)            |
| IRO                 | : International Refugee Organization                                |
| Interim Committee   | Interim Committee of the General Assembly                           |
| ITO                 | : International Trade Organization                                  |
| ITU                 | • International Telecommunications Union                            |
| ICC                 | : International Control Commission (Indo-China)                     |
| ICFTU               | • International Conference of Free Trade Unions                     |
| IDA                 | : International Development Association                             |
| IDO                 | • International Defence Organisation                                |
| IFC                 | : Industrial Finance Corporation; International Finance Corporation |
| IFTU                | • International Federation of Trade Unions                          |

|                        |                                                                                 |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INTELSET</b>        | : International Telecommunications Satellite Consortium                         |
| <b>IUCNNS</b>          | : International Union for the Conservation of Natural & National Resources      |
| <b>League</b>          | : The League of Nations                                                         |
| <b>NATO</b>            | : North Atlantic Treaty Organization                                            |
| <b>OAS</b>             | : Organization of American States                                               |
| <b>OEEC</b>            | : Organization for European Economic Co-operation                               |
| <b>OAU</b>             | : Organization for African Unity                                                |
| <b>OECD</b>            | : Organization for Economic Co-operation and Development                        |
| <b>OIHP</b>            | : Office International d'hygiene Publique                                       |
| <b>PATA</b>            | : Pacific Area Travel Agency                                                    |
| <b>Permanent Court</b> | : Permanent Court of International Justice (of the League of Nations)           |
| <b>PEN</b>             | : (International Club of) poets, playwrights, Essayists, Editors and Novelists. |
| <b>SEATO</b>           | : South East Asia Treaty Organization                                           |
| <b>SEADO</b>           | : South East Asia Defence Organization                                          |
| <b>SUNFED</b>          | : Special United Nations Fund for Economic Development                          |
| <b>TC</b>              | : Trusteeship Council (U. N. Organ)                                             |
| <b>TAB</b>             | : Technical Assistance Board                                                    |
| <b>TAC</b>             | : Technical Assistance Committee                                                |
| <b>UN</b>              | : United Nations                                                                |
| <b>UNAC</b>            | : United Nations Appeal for Children                                            |
| <b>UNESCO</b>          | : United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization             |
| <b>UNICEF</b>          | : United Nations International Children's Emergency Fund                        |
| <b>UPU</b>             | : Universal Postal Union                                                        |
| <b>UNRRA</b>           | : United Nations Relief and Rehabilitation Administration                       |
| <b>UNCOB</b>           | : United Nations Committee on the Balkans                                       |
| <b>UNSCOP</b>          | : United Nations Special Committee on Palestine                                 |
| <b>UNECAFE</b>         | : United Nations Atomic Energy Commission, for Asia and Far East                |
| <b>UNCIP</b>           | : United Nations Commission for India and Pakistan (Kashmir)                    |
| <b>UNAEC</b>           | : United Nations Atomic Energy Commission                                       |
| <b>UNCTAD</b>          | : United Nations Conference on Trade and Development                            |

|        |                                                              |
|--------|--------------------------------------------------------------|
| UNEDA  | : United Nations Economic Development Administration         |
| UNEF   | : United Nations Emergency Force (U.A.R)                     |
| UNIPOM | : United Nations, India Pakistan Observation Mission         |
| UNOID  | : United Nations Organization for Industrial Development     |
| UNRRA  | : United Nations Relief and Rehabilitation Administration    |
| WAY    | : World Assembly of Youth                                    |
| WEU    | : Western European Union                                     |
| WFTU   | : World Federation of Trade Unions                           |
| WHO    | : World Health Organization                                  |
| WMO    | : World Meteorological Organization                          |
| WTUC   | : Worker's Trade Union Committee; World Trade Union Congress |
| WUS    | : Women's Voluntary Service                                  |

---



## STRUCTURE OF THE GENERAL ASSEMBLY

| <i>Main Committees</i>                                                            | <i>Procedural Committees</i> | <i>Standing Committees</i>                                    | <i>Other Bodies Established by General-Assembly</i>                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| First Committee<br>Political and Security (Including the regulation of armaments) | General Committee            | Advisory Committee on Administrative and Budgetary questions. | 1. Interim Committee of the General Assembly.<br>2. Disarmament Commission.<br>3. Special Committee on Peace-keeping Operations.<br>4. Committee on the Peaceful Uses of Outer Space.<br>5. United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation. |
| Special Political Committee                                                       | Credentials Committee        | Committee on Contributions                                    | 6. Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples.<br>7. United Nations Representative for the Supervision of Elections in the Cook Islands.             |
| Second Committee<br>Economic and Financial                                        |                              |                                                               | 8. Panel for Inquiry and Conciliation.<br>9. Peace Observation Commission<br>10. Collective Measures Committee                                                                                                                                                      |
| Third Committee<br>Social, Humanitarian and Cultural                              |                              |                                                               | 11. Committee for the International Co-operation Year.<br>12. Special Committee on the South African Government's Policies of Apartheid                                                                                                                             |
| Fourth Committee<br>Trusteeship (Including Non-Self-Governing Territories)        |                              |                                                               | 13. United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea (UNCURK)                                                                                                                                                                              |

| <i>Main Committees</i>                             | <i>Procedural Committees</i> | <i>Standing Committees</i> | <i>Other Bodies Established by General-Assembly</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fifth Committee<br>Administrative and<br>Budgetary |                              |                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>14. United Nations Emergency Force (UNEF)</li> <li>15. United Nations Conciliation Commission for Palestine</li> <li>16. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)</li> <li>17. Special Representative of the Secretary-General, Jordan</li> <li>18. Ad Hoc Committee on Oman.</li> <li>19. United Nations Special Fund.</li> <li>20. United Nations Conference on Trade and Development</li> <li>21. Committee on a United Nations Capital Development Fund</li> <li>22. United Nations Children's Fund (UNICEF)</li> <li>23. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees</li> </ul> |
| Sixth Committee<br>Legal                           |                              |                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>24. Ad Hoc Committee of the Whole Assembly</li> <li>25. United Nations Staff Pension Committee.</li> <li>26. Investments Committee.</li> <li>27. Board of Auditors.</li> <li>28. Panel of External Auditors.</li> <li>29. Consultative Panel on United Nations Information Policies and Programmes.</li> <li>30. United Nations Administrative Tribunal</li> <li>31. Committee on Application for Review of Administrative-Tribunal Judgements.</li> </ul>                                                                                                                                                                                         |

| Main Committees | Procedural Committees | Standing Committees | Other Bodies Established by General Assembly                                                                                            |
|-----------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 |                       |                     | 32. International Law Commission.                                                                                                       |
|                 |                       |                     | 33. Committee on Arrangements for a Conference for the Purpose of Reviewing the Charter.                                                |
|                 |                       |                     | 34. Committee on Government Replies on the question of Defining Aggression.                                                             |
|                 |                       |                     | 35. Commission on Permanent Sovereignty over Natural Resources.                                                                         |
|                 |                       |                     | 36. Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relation and Co-operation among States.                    |
|                 |                       |                     | 37. Special Committee on Technical Assistance to Promote the Teaching Study, Dissemination and Wider Appreciation of International Law. |

## Appendix—E U.N. MEMBERSHIP &amp; GEOGRAPHIC REGION

| Admission Date   | Western Europe | Eastern Europe | Asia | Africa | Latin America | Other | Total Membership | Number of Admissions |
|------------------|----------------|----------------|------|--------|---------------|-------|------------------|----------------------|
| Original Members |                |                |      |        |               |       |                  |                      |
| 1946             | 8              | 6              | 9    | 4      | 20            | 4     | 51               | 4                    |
| 1947             | 10             | 6              | 11   | 4      | 20            | 4     | 55               | 2                    |
| 1948             | 10             | 6              | 13   | 4      | 20            | 4     | 57               | 1                    |
| 1949             | 10             | 6              | 14   | 4      | 20            | 4     | 58               | 1                    |
| 1950             | 10             | 6              | 15   | 4      | 20            | 4     | 59               | 1                    |
| 1951             | 10             | 6              | 16   | 4      | 20            | 4     | 60               | 1                    |
| 1955             | 16             | 10             | 21   | 5      | 20            | 4     | 76               | 16                   |
| 1956             | 16             | 10             | 22   | 8      | 20            | 4     | 80               | 4                    |
| 1957             | 16             | 10             | 23   | 9      | 20            | 4     | 82               | 2                    |
| 1958             | 16             | 10             | 22   | 10     | 20            | 4     | 82               | 1*                   |
| 1960             | 17             | 10             | 22   | 26     | 20            | 4     | 99               | 17                   |
| 1961             | 17             | 10             | 24   | 29     | 20            | 4     | 104              | 4*                   |
| 1962             | 17             | 10             | 24   | 33     | 22            | 4     | 110              | 6                    |
| 1963             | 17             | 10             | 25   | 35     | 22            | 4     | 113              | 3                    |
| 1964             | 18             | 10             | 25   | 36     | 22            | 4     | 115              | 3                    |
| 1965             | 18             | 10             | 26   | 37     | 22            | 4     | 117              | 3*                   |
| 1966             | 18             | 10             | 27   | 39     | 24            | 4     | 122              | 4                    |

\* Membership Totals do not correspond with the number of admissions in 1958, 1961, and 1964-1966, for the following reasons: (1) Syria and Egypt gave up their separate membership in 1958 when the United Arab Republic was formed, but regained them in 1961 when Syria decided to resume its sovereign, independent status. (2) The Union of Tanganyika and Zanzibar to from the Republic of Tanzania in 1964 and the same effect on UN membership in the 1958 UAR merger. (3) Indonesia withdrew from the United Nations in 1965 and resumed participation without formal readmission in 1966.

|                                                          | Sec.-Gen.<br>and<br>Under-Secs. | Directors<br>and<br>Principal<br>Officers | Other<br>Professional<br>Level Staff | General Service    |                | Manual<br>Workers | Local Level<br>Positions | Total       |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------|-------------------|--------------------------|-------------|
|                                                          |                                 |                                           |                                      | Principal<br>Level | Other<br>Level |                   |                          |             |
| Controller                                               | 1                               | 9                                         | 101                                  | 25                 | 81             | —                 | —                        | 196         |
| Legal Affairs                                            | 1                               | 5                                         | 29                                   | 5                  | 24             | —                 | —                        | 64          |
| Personnel                                                | 1                               | 7                                         | 41                                   | 13                 | 79             | —                 | —                        | 141         |
| Int. Staff and Pension<br>Brd. and U.N. Pension<br>Comm. | —                               | 1                                         | 4                                    | 3                  | 12             | —                 | —                        | 20          |
| Executive Office<br>Division of Human<br>Rights          | 2                               | 5                                         | 16                                   | 4                  | 22             | —                 | —                        | 49          |
| Office of Under-Secs.<br>for Special Pol. Affairs.       | —                               | 2                                         | 33                                   | —                  | 21             | —                 | —                        | 56          |
| Geneva Office                                            | 2                               | 2                                         | 6                                    | 2                  | 10             | —                 | —                        | 22          |
| Political and Security<br>Affairs                        | 1                               | 13                                        | 225                                  | 18                 | 471            | 75                | —                        | 803         |
| Trusteeship and Non-<br>Self-Governing Terr.             | 1                               | 9                                         | 51                                   | 3                  | 27             | —                 | —                        | 91          |
| Economic and Social<br>Affairs.                          | 1                               | 3                                         | 29                                   | 3                  | 17             | —                 | 14                       | 67          |
| ECE                                                      | 4                               | 42                                        | 424                                  | 41                 | 332            | —                 | —                        | 843         |
| ECAP                                                     | 1                               | 8                                         | 87                                   | 2                  | 100            | —                 | —                        | 198         |
| ECLA                                                     | 1                               | 9                                         | 120                                  | —                  | —              | —                 | 205                      | 335         |
| ECA                                                      | 1                               | 9                                         | 124                                  | —                  | —              | —                 | 235                      | 369         |
| Conference Services                                      | 1                               | 7                                         | 133                                  | —                  | —              | —                 | 242                      | 383         |
| General Services                                         | 1                               | 15                                        | 499                                  | 79                 | 486            | 28                | —                        | 1108        |
| Public Information                                       | 1                               | 8                                         | 60                                   | 48                 | 483            | 175               | —                        | 775         |
|                                                          | 1                               | 13                                        | 155                                  | 16                 | 106            | —                 | 230                      | 521         |
| <b>TOTAL</b>                                             | <b>21</b>                       | <b>167</b>                                | <b>2116</b>                          | <b>262</b>         | <b>2271</b>    | <b>278</b>        | <b>926</b>               | <b>6041</b> |

Source : General Assembly Official Records, 20th Session, Supplement No. 5, pp. 70-84.  
(Extracted from P'iano & Ruggs : op. cit. p. 178)

## Principal Regional Organizations (1966)

| Region                                 | Primarily<br>Military               | Primarily<br>Economic              | Primarily<br>Political                                                                  |
|----------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| West Europe and Atlantic<br>Community  | (1) NATO<br>(2) WEU                 | (7) Benelux<br>(8) ECSC<br>(9) EEC | (10) Euratom<br>(11) EFTA<br>(12) OECD<br>(19) Council of Europe<br>(20) Nordic Council |
| The Americas<br>Africa                 |                                     | (13) LAFTA<br>(15) UDEAC           | (14) CACM<br>(16) EACSO<br>(21) OAS (22) ODECA<br>(23) OAU (24) OCAM                    |
| Asia and Pacific                       | (3) ANZUS<br>(4) SEATO<br>(5) CENTO | (17) Colombo<br>Plan               | (25) Council of the Entente<br>(26) ASPAC<br>(27) Arab League                           |
| East Europe                            | (6) WTO                             | (18) COMECON                       | (28) Commonwealth                                                                       |
| Non-Geographical                       |                                     |                                    |                                                                                         |
| Organization                           | Founded                             | Members                            | Basic Objective                                                                         |
| [1] North Atlantic Treaty Organization | 1949                                | 15                                 | Defence of West Europe and Atlantic Area                                                |
| [2] Western European Union             | 1954                                | 7                                  | Maintain security of West Europe                                                        |
| [3] Anzus Security Treaty Organization | 1951                                | 3                                  | Create military defence zone in Pacific                                                 |
| [4] Southeast Asia Treaty Organization | 1954                                | 8                                  | Maintain security of South East Asia                                                    |

| Organization                                                | Founded | Members | Basic Objective                                                          |
|-------------------------------------------------------------|---------|---------|--------------------------------------------------------------------------|
| [5] Central Treaty Organization                             | 1959    | 4       | Maintain Security of Middle East                                         |
| [6] Warsaw Treaty Organization                              | 1955    | 8       | Integrate East Europe defense forces                                     |
| [7] Benelux Customs Union                                   | 1948    | 3       | Establish Common market, integrate economies                             |
| [8] European Coal & Steel Community                         | 1953    | 6       | Establish Common market for coal, steel and iron ore                     |
| [9] European Economic Community                             | 1958    | 6       | Establish Common market integrate economics                              |
| [10] European Atomic Energy Community                       | 1958    | 6       | Stimulate research and deve. of peaceful uses of atomic energy           |
| [11] European Free Trade Association                        | 1959    | 7       | Eliminate tariffs among members                                          |
| [12] Organization for Economic Co-operation and Development | 1961    | 21      | Develop joint policies for aid and economic growth                       |
| [13] Latin American Free Trade Association                  | 1961    | 9       | Encourage economic development                                           |
| [14] Central American Common Market                         | 1960    | 5       | Encourage economic development and integration                           |
| [15] Central African Customs and Economic Union             | 1966    | 5       | Promote economic development and integration                             |
| [16] East African Common Services Organization              | 1961    | 3       | Coordinate transport, communication, finance, commerce, social services. |
| [17] Colombo Plan                                           | 1951    | 10      | Promote joint development effort                                         |
| [18] Council for Mutual Economic Assistance                 | 1949    | 9       | Establish planned national specialization                                |
| [19] Council of Europe                                      | 1949    | 18      | Foster Political unity in West Europe                                    |

| Organization                                    | Founded | Members | Basic Objective                                  |
|-------------------------------------------------|---------|---------|--------------------------------------------------|
| [20] Nordic Council                             | 1952    | 5       | Consultation on common problems                  |
| [21] Organization of American States            | 1948    | 21      | Promote joint hemispheric programs,              |
| [22] Organization of Central American States    | 1952    | 5       | Encourage political unity                        |
| [23] Organization of African Unity              | 1963    | 38      | Consultation on continental problems             |
| [24] Common Organization of Africa and Malagasy | 1965    | 14      | Promote political, economic, social development. |
| [25] Council of the Entente                     | 1959    | 4       | Political and economic consultation              |
| [26] Asian and Pacific Council                  | 1966    | 9       | Political and economic Cooperation               |
| [27] League of Arab States                      | 1945    | 13      | Foster joint defence and social policies         |
| [28] Commonwealth of Nations                    | 1924    | 26      | Consultation and economic preferences            |

Source : Plano & Ruggs : op. cit., p. 62.



# Appendix—H

## United Nations Budget : Members' Scale of Assessments

| <i>Member States</i>     | <i>Percentage<br/>(1966-67)</i> | <i>Member States</i> | <i>Percentage<br/>(1966-67)</i> |
|--------------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------------------|
| Afghanistan              | 0.05                            | Dominican Republic   | 0.04                            |
| Albania                  | 0.04                            | Ecuador              | 0.05                            |
| Algeria                  | 0.10                            | El Salvador          | 0.04                            |
| Argentina                | 0.92                            | Ethiopia             | 0.04                            |
| Australia                | 1.58                            | Finland              | 0.43                            |
| Austria                  | 0.53                            | France               | 6.09                            |
| Belgium                  | 1.15                            | Gabon                | 0.04                            |
| Bolivia                  | 0.04                            | Gambia               | 0.04                            |
| Brazil                   | 0.95                            | Ghana                | 0.08                            |
| Bulgaria                 | 0.17                            | Greece               | 0.25                            |
| Burma                    | 0.06                            | Guatemala            | 0.04                            |
| Burundi                  | 0.04                            | Guinea               | 0.04                            |
| Byelorussian SSR         | 0.52                            | Haiti                | 0.04                            |
| Cambodia                 | 0.04                            | Honduras             | 0.04                            |
| Cameroon                 | 0.04                            | Hungary              | 0.56                            |
| Canada                   | 3.17                            | Iceland              | 0.04                            |
| Central African Republic | 0.04                            | India                | 1.85                            |
| Ceylon                   | 0.08                            | Iran                 | 0.20                            |
| Chad                     | 0.04                            | Iraq                 | 0.08                            |
| Chile                    | 0.27                            | Ireland              | 0.16                            |
| China                    | 4.25                            | Israel               | 0.17                            |
| Colombia                 | 0.23                            | Italy                | 2.54                            |
| Congo (Brazzaville)      | 0.04                            | Ivory Coast          | 0.04                            |
| Congo (Dem. Republic of) | 0.05                            | Jamaica              | 0.06                            |
| Costa Rica               | 0.04                            | Japan                | 2.77                            |
| Cuba                     | 0.20                            | Jordan               | 0.04                            |
| Cyprus                   | 0.04                            | Kenya                | 0.04                            |
| Czechoslovakia           | 1.11                            | Kuwait               | 0.06                            |
| Dahomey                  | 0.04                            | Laos                 | 0.04                            |
| Denmark                  | 0.62                            | Lebanon              | 0.03                            |

| <i>Member States</i> | <i>Percentage<br/>(1966-67)</i> | <i>Member States</i>           | <i>Percentage<br/>(1966-67)</i> |
|----------------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Liberia              | 0 04                            | Saudi Arabia                   | 0 07                            |
| Libya                | 0 04                            | Senegal                        | 0 04                            |
| Luxembourg           | 0 05                            | Sierra Leone                   | 0 04                            |
| Madagascar           | 0 04                            | Singapore                      | 0 04                            |
| Malawi               | 0 04                            | Somalia                        | 0 04                            |
| Malaysia             | 0 12                            | South Africa                   | 0 52                            |
| Mali                 | 0 04                            | Spain                          | 0 73                            |
| Maldives Islands     | 0 04                            | Sudan                          | 0 06                            |
| Malta                | 0 04                            | Sweden                         | 1 26                            |
| Mauritania           | 0 04                            | Syria                          | 0 05                            |
| Mexico               | 0 81                            | Thailand                       | 0 14                            |
| Mongolia             | 0 04                            | Togo                           | 0 04                            |
| Morocco              | 0 11                            | Trinidad and Tobago            | 0 04                            |
| Nepal                | 0 04                            | Tunisia                        | 0 05                            |
| Netherlands          | 1 11                            | Turkey                         | 0 35                            |
| New Zealand          | 0 38                            | Uganda                         | 0 04                            |
| Nicaragua            | 0 04                            | Ukrainian SSR                  | 1 97                            |
| Niger                | 0 04                            | USSR                           | 14 92                           |
| Nigeria              | 0 17                            | United Arab Republic           | 0 23                            |
| Norway               | 0 44                            | United Kingdom                 | 7 21                            |
| Pakistan             | 0 37                            | United Republic of<br>Tanzania | 0 04                            |
| Panama               | 0 04                            | United States                  | 31 91                           |
| Paraguay             | 0 04                            | Upper Volta                    | 0 04                            |
| Peru                 | 0 09                            | Uruguay                        | 0 10                            |
| Philippines          | 0 35                            | Venezuela                      | 0 50                            |
| Poland               | 1 45                            | Yemen                          | 0 04                            |
| Portugal             | 0 15                            | Yugoslavia                     | 0 36                            |
| Romania              | 0 35                            | Zambia                         | 0 04                            |
| Rwanda               | 0 04                            |                                |                                 |

Source : Piano & Riggs : op. cit., pp. 66-67.

## EXERCISE

1. Critically examine the concept of International Organization  
आलोचनात्मक रूप से अन्तर्राष्ट्रीय संघ की मान्यता का परीक्षण कीजिए ।

2. What is the nature of International Organization ? Discuss  
its importance in the world of today

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के सङ्ग क्या है ? आज के संदर्भ में इसके महत्व की व्याख्या कीजिए ।

3. Define "International Organization". What are its  
fundamental assumptions ?

"अन्तर्राष्ट्रीय संगठन" की परिभाषा कीजिए । इसकी आधारभूत अवधारणाएँ क्या हैं ?

4. "International Organization is a process; international  
Organizations are representative aspects of the phase of that process  
which has been reached at a given time." Discuss.

"अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (Organization) एक प्रक्रिया है, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन  
(Organization) उस प्रक्रिया के प्रतिनिध्यात्मक पहलू है ।" विवेचना कीजिये ।

5. Critically examine the approaches to the study of  
International Organizations.

अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के अध्ययन के दृष्टिकोणों की आलोचनात्मक परीक्षा कीजिये ।

6. Discuss the problem of membership in international  
organizations.

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में सदस्यता की समस्या की विवेचना कीजिये ।

7. Define and classify International Organizations.

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की परिभाषा और उनका वर्गीकरण कीजिये ।

8. Write a critical essay on "Evolution of International  
Organization"

"अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के विकास" पर आलोचनात्मक निबन्ध लिखिये ।

9. In what respect did the formation of the League of Nations  
mark an advance in the history of International Organization ?  
Discuss.

राष्ट्रमण्डल के निर्माण को अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के इतिहास में किन दृष्टियों से प्रगति की दिशा में एक कदम माना गया है ? विवेचन कीजिये ।

10 "The Hague approach to the problem of peace was distinctly rationalistic and legalistic." Discuss.

शान्ति की समस्या के प्रति हय दृष्टिकोण स्पष्ट रूप से विवेकवादी और विज्ञानवादी था ।" विवेचना कीजिए ।

11 Write a critical essay on "process of change in International Organizations."

"अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन की प्रक्रिया" पर आलोचनात्मक निबन्ध लिखिये ।

12 What are the main instruments of change in international Organizations ? Do you agree that the processes of change within International Organizations have not been intensively studied ?

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन के मुख्य साधन क्या हैं ? क्या आप इस बात से सहमत हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन की प्रक्रियाओं का अभी तक गहन अध्ययन नहीं किया गया है ।

13 What kinds of obstacles often arise in the process of change in International Organizations ?

अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में परिवर्तन की प्रक्रिया में किस प्रकार की बाधाएं प्रायः उपस्थित होती हैं ?

14 Critically examine the work of the League of Nations in the political sphere. Do you agree with the view that the League could only succeed in minor disputes where the interests of big powers did not come into clash ?

राजनीतिक क्षेत्र में राष्ट्रमण्डल के कार्यों का विवेचन कीजिये । क्या आप इस बात से सहमत हैं कि "राष्ट्रमण्डल केवल उन छोटे झगड़ों को निरटारने में सफल हुआ जिनमें बड़े राष्ट्रों के हित परस्पर नहीं टकराने थे ।"

15. "The Manchurian crisis decided the fate of the League of Nations." Examine the statement.

"मन्चूरिया के संकट ने राष्ट्रमण्डल के भाग्य का निर्णय कर दिया ।" इस कथन की समीक्षा कीजिए ।

16. Describe and examine the League machinery for the maintenance of international peace.

अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति को बनाए रखने के लिए राष्ट्रमण्डल द्वारा विभिन्न कार्य-प्रणाली का बरतन करते हुए उसकी परीक्षा कीजिए ।

17. Critically examine the League system and account for its failure.

राष्ट्रसंघ प्रणाली की आलोचना करते हुए उसकी कमजोरी पर प्रकाश डालिये।

18. Describe and examine the League machinery for the administration of the Mandates.

मैण्डेट्स के प्रशासन के लिए राष्ट्रसंघ के मैण्डेट आयोग की वर्णन कीजिए।

19. What are the essentials of a world government? Do you think the United Nations Organization satisfies any of these essentials? Give reasons for your answer.

विश्व सरकार की क्या आवश्यकताएँ हैं? क्या आपने विचार में संयुक्त राष्ट्रसंघ किसी एक को भी सन्तुष्ट करता है? उत्तर में कारण बता कीजिए।

20. Describe the steps that led to the establishment of the United Nations.

संयुक्त राष्ट्रसंघ की स्थापना के लिए उठाये गये चरणों का वर्णन कीजिए।

21. In what respects is the Charter of the United Nations an improvement on the Covenant of the League of Nations?

संयुक्त राष्ट्रसंघ का चार्टर राष्ट्रसंघ के प्रस्ताव में किस सीमा तक सुधरा हुआ रूप है?

22. "The tendency toward government by the great powers, which was already unmistakable in the League of Nations, completely dominates the distribution of functions in the United Nations" Comment.

"महान शक्तियों द्वारा शासन, जिसका स्पष्ट संकेत राष्ट्रसंघ में निहित था, संयुक्त राष्ट्र के कार्य विभाजन में पूर्ण हावी हो गया।" टीका कीजिए।

23. Examine the case for and against the organization of international police force. Do you think that the absence of such a force is a source of weakness of the United Nations?

अन्तर्राष्ट्रीय पुलिस शक्ति के निर्माण के पक्ष और विरुद्ध में तर्कों का परीक्षण कीजिए। क्या आपने विचार में ऐसी शक्ति का न होना संयुक्त राष्ट्र की कमजोरी का कारण है?

24. Describe and examine the U.N. machinery for the administration of Trust Territories.

व्याप्त प्रदेशों के प्रशासन के लिए संयुक्त राष्ट्र न्याय व्यवस्था का वर्णन कीजिए।

25. Make out a case for and against the revision of the United Nations Charter.

संयुक्त राष्ट्र चार्टर संशोधन के पक्ष और विपक्ष में तर्क दीजिए ।

26. Examine the concept of world peace through world law in the light of the Clark-Sohn proposals

क्लार्क-सोन के प्रस्तावों के आधार पर विश्व कानून द्वारा विश्वशांति की मान्यता का परीक्षण कीजिए ।

27. Describe and examine the structure and functions of the International Court of Justice

अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के ढाँचे तथा उसके कार्यों का वर्णन कीजिए ।

28. Give an account of the organization and functions of the United Nations Organizations.

संयुक्त राष्ट्रसंघ के सगठन तथा उसके कार्यों का विवरण दीजिए ।

29. Discuss the importance and the working method of the Security Council of the United Nations Organization with special reference to the Veto. Would you advocate the abolition of the Veto as a means of making the United Nations more effective ?

निषेधाधिकार को विशेषतः स्पष्ट करते हुए संयुक्त राष्ट्रसंघ की सुरक्षा परिषद् के महत्त्व तथा कार्य-प्रणाली की विवेचना कीजिए । क्या आप संयुक्त राष्ट्रसंघ को और भी प्रभावशाली बनाने के लिए निषेधाधिकार को समाप्त करने का प्रस्ताव देंगे ?

30. "It has not only provided a forum, but has shown itself capable of taking decisions." In the light of this statement discuss the role of the General Assembly of the United Nations.

"इससे न केवल वाद-विवाद के लिए एक रंगमंच प्रदान किया है, बल्कि अपने आपको निर्णय लेने में समर्थ भी सिद्ध किया है ।" इस कथन के प्रकाश में संयुक्त राष्ट्रसंघ की महासभा की समीक्षा कीजिए ।

31. How far is the U.N. Trusteeship system an improvement upon the Mandate system ?

क्या आप संयुक्त राष्ट्रसंघ की न्याय पद्धति को राष्ट्रसंघ की अध्यादेश पद्धति की अपेक्षा अधिक सुविवक्षित समझते हैं ?

32. Describe the machinery for the pacific settlement of international disputes under the Covenant of the League of Nations. What improvement if any, has the United Nations Charter made in this regard ?

राष्ट्रमण्ड के सविदा के अन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के शांतिपूर्ण समाधान के लिए जिस मशीनरी की व्यवस्था की गई थी उसका वर्णन कीजिए। इस सम्बन्ध में संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर में क्या सुचारु घटनाएँ गयी हैं ?

33. Article 52 of the Charter of the United Nations provides for the creation of regional agreements for the maintenance of international peace and security. Mention the regional agreements that have been created under this Article and examine briefly the nature of the work that is being done by them in the cause of international peace.

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर के अनुच्छेद 52 में अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा कायम रखने के लिये प्रादेशिक संधिवा क्षेत्रीय संगठनों के निर्माण का प्रावधान है। उन क्षेत्रीय संगठनों का वर्णन कीजिए जिनकी रचना इस अनुच्छेद के अन्तर्गत हुई है और साथ ही अन्तर्राष्ट्रीय शांति के नाम पर किए जाने वाले इनके कार्यों की प्रकृति की भी परीक्षा कीजिए।

34. Examine the main changes that have taken place in the organization and working of the United Nations since 1945.

1945 के उपरान्त संयुक्त राष्ट्रसंघ के संगठन तथा कार्य-संचालन में होने वाले मुख्य परिवर्तनों का परीक्षण कीजिए।

35. Examine the 'peace-keeping' role of the United Nations and account for its success and failures.

संयुक्त राष्ट्रसंघ के 'शांति-रक्षा' सम्बन्धी योगदान की परीक्षा करते हुए उसकी सफलताओं के कारणों पर प्रकाश डालिये।

36. Discuss the social welfare activities of the United Nations.

संयुक्त राष्ट्रमण्ड के सामाजिक कल्याण सम्बन्धी कार्यों का विवेचन कीजिये।

37. Assess the role of the Secretary-General in the political activities of the United Nations.

संयुक्त राष्ट्रसंघ की राजनीतिक गतिविधियों में उनके महासचिव की स्थिति का मूल्यांकन कीजिये।

38. Do you think that it is possible to strengthen the United Nations and make it a more effective instrument to bring about world-peace, international co-operation and social justice? Give concrete suggestions.

क्या आप समझते हैं कि संयुक्त राष्ट्रसंघ को अधिक शक्ति देकर उसे विश्व-शांति, अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग और सामाजिक न्याय के प्रसार का अधिक प्रभावी उपकरण बनाया जा सकता है? हम सम्भव में ठोस सुझाव दीजिये।

39. Discuss Article II (7) of the United Nations Charter with particular reference to the apartheid policies of the Union of South Africa.

संयुक्त राष्ट्र सभ के चार्टर के अनुच्छेद 2(7) का, विशेषण. दक्षिण प्रसीका के सभ की 'जातीय पृथक्करण' की नीति को ध्यान में रखते हुए, विवेचन कीजिए।

40 Discuss the role of the United Nations in the eradication of colonialism, giving concrete examples. What is hindering the process of complete recolonisation.

उपनिवेशवाद के उन्मूलन में संयुक्त राष्ट्रसभ के योगदान का मोटाहरण विवेचन कीजिये। उपनिवेशवाद की पूर्ण समाप्ति के मार्ग में क्या बाधाएँ हैं ?

41 "Since the Korean fighting ended, there has been a retreat from the concept of collective security." Do you agree to this view of working of the United Nations Organization ? Account for the situation and suggest some solution.

"जब से कोरियन लड़ाई समाप्त हुई, सभी से सामूहिक सुरक्षा की अवलोकना में दूर हटा जाता रहा है।" क्या आप संयुक्त राष्ट्रसभ के कार्यों से सम्बन्धित इस कथन में सहमत हैं ? जा सिवां उत्पन्न हो गई है उसके कारणों पर प्रकाश डालिये और कोई उपाय सुझाए।

42. Write a short note on Disarmament and evaluate the work of the World Disarmament Conference.

निःशस्त्रीकरण पर संक्षिप्त टिप्पणी लिखिये और विश्व निःशस्त्रीकरण सम्मेलन के कार्य का मूल्यांकन कीजिए।

43 Discuss the progress of disarmament under the United Nations Organization.

संयुक्त राष्ट्रसभ के सत्वावधान में निःशस्त्रीकरण की दिशा में की गई प्रगति की विवेचना कीजिए।

44 What is meant by Collective Security and what are its problems ? Is there any alternative to Collective Security ?

सामूहिक सुरक्षा में क्या तात्पर्य है तथा उसकी समस्याएँ क्या हैं ? क्या सामूहिक सुरक्षा का कोई अन्य स्थापनापन्न उपाय है ?

45. Write an essay on the working of the United Nations as an instrument for the establishment of World Peace.

विश्व-शान्ति की स्थापना के एक यन्त्र के रूप में संयुक्त राष्ट्रसभ के कार्य पर एक निबन्ध लिखिए।

46. Describe in brief the objectives, functions and achievements of the I.L.O.

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सभ के उद्देश्यों, कार्यों और उपलब्धियों का संक्षेप में वर्णन कीजिए।



47. Describe in brief the objectives, functions and achievements of the UNESCO.

यूनेस्को के उद्देश्यों, कार्यों और उपलब्धियों का संक्षेप में वर्णन कीजिए।

48. Describe briefly the objectives, functions and achievements of International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development.

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष तथा पुनर्निर्माण और विकास के लिए अन्तर्राष्ट्रीय बैंक के उद्देश्यों, कार्यों और उपलब्धियों का संक्षेप में वर्णन कीजिए।

49. "The tendency toward Government by the great powers, which was already unmistakable in the League of Nations, completely dominates the distribution of functions in the United Nations" Comment.

"महान् शक्तियों द्वारा शासन, जिसका स्पष्ट गेहूँ राष्ट्रमण्डल में निहित था, संयुक्त राष्ट्रमण्डल के कार्य-विभाजन में पूर्णतः हावी हो गया है।" टीका कीजिये।

50. Describe the mechanism for collective Security under the Charter of the United Nations and show how it differs from the collective security system under the Covenant of the League of Nations.

संयुक्त राष्ट्रमण्डल के चार्टर के अन्तर्गत सामूहिक सुरक्षा का वर्णन कीजिए और बताइये कि राष्ट्रमण्डल के संविदा के प्रतिज्ञा-पत्र के अन्तर्गत सामूहिक सुरक्षा व्यवस्था में यह कहाँ तक भिन्न है?

51. What are the weak points of the United Nations? Give suggestions for strengthening the U. N.

संयुक्त राष्ट्रमण्डल की कमजोरियाँ क्या हैं? यह ताँ मजबूतबानी बनाने के सुझाव दीजिये।

52. Write short notes on the following :—

(a) The Covenant on Human Rights, (b) Technical Assistance (c) Optional Clause, (d) Little Assembly of the United Nations, (e) The International Refugee Organization, (f) The World Health Organization, (g) West Asian crisis and the United Nations, (h) Afro-Asian Block, (i) World Development Authority, (j) Conflicts in Vietnam and Cambodia

निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिये:—

(क) मानव अधिकारों का सन्धिदा, (ख) तकनीकी सहायता, (ग) ऐच्छिक गारा, (घ) संयुक्त राष्ट्रमण्डल की लघु सभा, (ङ) अन्तर्राष्ट्रीय शरणार्थी संगठन, (च) विश्व स्वास्थ्य संगठन, (छ) पश्चिम एशिया संकट और संयुक्त राष्ट्रमण्डल, (ज) अफ्रीकी-एशियाई राष्ट्र गुट, (झ) विश्व विकास अधिकरण, (ञ) वियतनाम और कम्बोडिया में संघर्ष-भयंसे।

## Appendix—J

### SUGGESTED READINGS

#### *A. Official Records and other U.N. Publications :*

1. Official Records of the General Assembly.
2. Official Records of the Security Council.
3. Official Records of the Trusteeship Council.
4. Year Book of the United Nations.
5. Year Book on Human Rights.
6. Weekly Bulletin.
7. United Nations Bulletin.
8. United Nations Review.
9. U.N. Monthly Chronicle
10. United Nations Weekly Newsletter, New Delhi.
11. Every Man's United Nations, 1945-65.
12. Universal Declaration of Human Rights
13. The Impact of the Universal Declaration of Human Rights.
14. Basic Facts about the United Nations.

#### *B. General Books:*

1. Arne, Sigrid : United Nations Primer.
2. Bentwich, Norman, & Martin, Andrew : A Commentary on the Charter of the United Nations, 1951.
3. Brierty, J. L. : The Covenant and the Charter.
4. Ball, M Margaret, and Killough Hugh B. : International Relations.
5. Buell, R. L. : International Relations.
6. Bentwich, N. : The Mandates System.
7. Cheever and Haviland : Organization for Peace : International Organization in World Affairs.
8. Chase, Eugene, P. : The United Nations in Action, 1950.

9. Claude, Iris L. : Swords in to Ploughshare—the Problems and Progress of International Organization.
10. Coyle, David Cushman : The United Nations, 1958.
11. Clark and Sohn : World Peace Through World Law.
12. Dulles, John Foster : War or Peace, 1957.
13. Eagleton, Clyde : International Government.
14. Feller, A.H. : United Nations & World Community, 1952.
15. Friedmann, W. : An Introduction to World Politics, 1951.
16. Falk and Mendlovit, ed : The Strategy of World Order, Vol. III.
17. Goodrich, Leland M. & Hambro Edward : Charter of the United Nations, 1949.
18. Gathorne-Hardy, G. M. : A Short History of International Affairs, (1920-1939), 1950
19. Goodrich Leland M & Simons, Anne P. : The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, 1955.
20. Galt, Tom : How United Nations Works ?
21. Gyorgy, Andrew, and Gibbs, Hubert S. eds. : Problems in International Relations, 1955.
22. Goodrich, Leland M. : The United Nations, 1959.
23. Gooch, G. P. : Problems of Peace, Twelfth series.
24. Hass, Ernest B. and Whiting, Allen S. : Dynamics of International Relations, 1956.
25. Haviland, H. Field : The Political Role of the General Assembly, 1951.
26. Hammarshjeld, Dag : The United Nations : An Appraisal 1956.
27. Holcombe, Arthur N. : Strengthening the United Nations, 1957.
28. Kirk, Grayson : The Changing Environment of International Relations, 1956.
29. Luard, Evan : The International Protection of Human Rights, 1966.
30. Leonard, L. Larry : International Organizations, 1951.
31. Luard, Evan : The Evolution of International Organizations, 1966.
32. Langsam, Walter Consuelo : The World Since 1914.
33. Lie, Trygve : In the Cause of Peace, 1954.

34. Leach, Charles O. : Principles of International Politics, 1956.
35. Levi W. : Fundamentals of World Organization.
36. Lord Attlee : The Future of United Nations, 1961.
37. Morgenthau Hans J., & Thomson, Kenneth W. ed. : Principles and Problems of International Politics, 1950
38. MacLaurin, John : The United Nations and Power Politics, 1951.
39. Morgenthau, Hans J. : Politics Among Nations.
40. Mangone, Gerard J. : A short History of International Organization.
41. Martin-Andrew, & Edwards, John B. S : The Changing Charter 1955.
42. Maanen-Helmer, V : The Mandates System.
43. Palmer, Norman D. & Perkins, Howard C. : International Relations, 1954
44. Potter, Pitman B. : An Introduction to the Study of International Organization, 1948.
45. Piano and Riggs : Forging World Order-The Politics of International Organization, 1967.
46. Padelford, Norman J. & Lincoln, George A. : International Politics, 1954.
47. Retuer, Paul : International Institutions, 1958.
48. Schwarzenberger, George : Power Politics : A Study of International Society, 1951.
49. Schuman, Frederick L. : International Politics. 1953.
50. Sohn, Louis B. ed Basic Documents of the United Nations, 1956.
51. Schwebel, Stephen M. : The Secretary General of the United Nations, 1952.
52. Schleicher, Charles P. : Introduction to International Relations, 1954.
53. Theimer, Walter : Encyclopaedia of World Politics
54. Wright, Quincy : The Study of International Relations, 1955.
55. Wilcox, Francis O. & Marcy, Carl M. : Proposals for Changes in the United Nations, 1955.

56. Waters, Maurice : The United Nations, 1967.
57. Walters, F. P. : A History of the League of Nations, 1960.
58. Webster, C. K. : The League of Nations in Theory and Practice, 1933.
59. Wright Quincy : Mandates Under the League of Nations, 1930.

*C. Journals, Magazines etc. :*

1. The American Journal of International Law
2. The American Political Science Review.
3. Annual Review of United Nations Affairs, New York.
4. The British Year Book of International Law, London.
5. International Affairs, London.
6. Pacific Affairs, New York.
7. Foreign, New York.
8. The Indian Journal of Political Science.
9. The Hindustan Times, New Delhi.
10. The Year Book of World Affairs, London.
11. Foreign Affairs Reports, New Delhi.
12. I.L.O. News Service, New Delhi.
13. Daman (Weekly).